وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جـامعة الجزائر 3
كلية العلوم السياسية والإعلام
قسم العلوم السياسية
والعلاقات الدولية

# دور القيادة في التنمية المحلية وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية الفترة (2005 - 2010).

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية فرع التنظيمات السياسية و الإدارية

إعداد الطـالب:
جميل أحمد الجويد

إشـراف الأستـاذة:
د . ضيف الله عقيـلة

السنة الجامعية 2011/2010م
1431/1432هـ

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جـامعة الجزائر 3

كلية العلـوم السيـاسية والإعلام

قسم العلـوم السيـاسية

والعلاقات الدولية

# دور القيادة في التنمية المحلية وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية الفترة ( 2005 - 2010 )م.

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية فرع التنظيمات السياسية و الإدارية


إعداد الطـالب:

جميل أحمد الجويد


أعضاء لجنة المناقشة: :

| | |
|---|---|
| أ. د محمد سليم قلالة | رئيسا |
| أ. د ضيف الله عقيـلة | مقررا |
| أ. د حسين قادري | عضوا |
| د .. سعاد العقـون | عضوا |
| د ..صالح سعـ ـود | عضوا |
| د ..حسين شرحبيل | عضوا |

بسم الله الرحمن الرحيم

( ǃǁǂ ا ǀǂ اهما يا ǁǀ ا اƨﺔÐШر ǅǄ ǆير ǅǄ اƨﺔÐШر ا القوǎ

اǓميǅ )

ω

(ƨورة الڤ Ƭ ţ : اǓية 26)

# الإهـداء

اهدي هذا العمل والجهد العلمي إلى زوجتي الغالية لصبرها وصمودها من اجل وصولي لانجاز هذا البحث والدراسة .......

كما اهدي هذا العمل أيضا إلى اغلي شئ عندي في الوجود ، أولادي ......
( أحمد - إلياس - بيسان ) ..

**وهم النور والشمعة التي تضئ لي طريقي في الحياة .**

**البـاحث**

# شكر وتقديـر

الحمد لله الذي أ مرنا بالشكر وحذرنا من الكفر لقولة تعالى (( إن تشكروا يزدكم وان تكفروا إن عذابي لشديد )) صدق الله العظيم ، ولقولة صلى الله علية وسلم (( من لايشكر الناس لايشكر الله )) حديث شريف ، فله الشكر والثناء على النعمة التي لا تقدر ولا تحصى، والصلاة والسلام على سيد الأنبياء والمرسلين.

ومن هذا المنطلق أتقدم باسمى عبارات الشكر والتقدير والعرفان إلى أستاذتي القديرة والفاضلة الدكتورة ضيف الله عقيلة والتي كان لها الفضل والدور الأكبر لتعاونها وحرصها في أن تخرج هذه الرسالة إلى حيز الوجود وبالصورة التي هي عليها الآن ، كما اشكرها على النصائح والتوجيهات العلمية التي كان لها دوراً في إنجاز هذا العمل العلمي، والتي أفادت الباحث في موضوع الدراسة والبحث .ولا أنسى أن اشكر الأساتذة بجامعة الجزائر 3 ، والذين كان لهم الفضل في تعليمي وبلوغي هذا المستوى من العلم، كما أتقدم بالشكر لأعضاء لجنة الإشراف على الرسالة، لتكرمهم على الموافقة لمناقشة الرسالة ، أيضا أتقدم بالشكرالى الأستاذ رشاد شايع المستشار الثقافي والأستاذ راجح الأسد المستشار المساعد الأكاديمي بسفارة الجمهورية اليمنية بالجزائر لتعاونهم معي في انجاز واستكمال مراحل الدراسة .

الشكر القدير موصول إلى أقاربي واخص بالذكر وسام العماري على جهوده الكبيرة والتي قدمها للباحث في انجاز الرسالة ، والمتمثلة في توزيع استمارات الاستبيان والتي ساهمت في استكمال الدراسة الميدانية ، كما لا أنسى أن أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأستاذ محمد علي شيبة مدير عام الكهرباء بمحافظة الحديدة سابقا – وعضوا اللجنة الدائمة بالمؤتمر الشعبي العام على جهوده الجبارة في توزيع استمارات الاستبيان ، ولا أنسى في هذا الجانب أن أتقدم بالشكر إلى الأصدقاء والزملاء يمنيين وجزائريين والذين قدموا لي يد العون والمساعدة واخص بالذكر الأستاذ شايف جار الله مدير عام بوزارة حقوق الإنسان ، والأستاذ حسن المعلمي أستاذ المعهد العالي بالمحويت والدكتور مخلوف إسما يل ، لتعاونهم معي في مجال الدراسة .

وأخيرا أتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من أهدى إلي بنصيحة أو معلومة ساهمت في خدمة وإنجاز موضوع الرسالة.

**مقدمة:**

إن فاعلية الجهاز الإداري للسلطة المحلية في الدولة وقدرته على تحقيق الأهداف المناطة به يعتمد كليا على فاعلية القيادة المبدعة والكفؤة القادرة على تطوير الهياكل التنظيمية للإدارة المحلية، لذا فان تنمية القيادة الإدارية والمحلية تصبح ضرورة قصوى لتحقيق الفاعلية في التنمية المحلية وفي ضوء ذلك فان غالبية الأقطار العربية واليمن إحدى هذه الأقطار تعاني بدرجات متفاوتة ندرة القيادات المحلية في كافة مستوياتها المختلفة، سياسيا ،اقتصاديا، اجتماعيا، إداريا... الخ ونظرا لندرة توفر القياديين المحليين الأكفاء والمؤهلين في البلدان النامية بصفة عامة والبلدان العربية بصفة خاصة، الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى تعيين أشخاص لوظائف قيادية دون أن يمتلكوا الحد الأدنى من المؤهلات العلمية أو الخبرة التدريبية أو الميدانية التي تتطلبها مسؤوليات وأعباء وظائفهم، وهذا ينعكس سلبا على مسار التنمية المحلية بصفة خاصة والتنمية الشاملة بصفة عامه ، وفي هذا السياق ازدادت أهمية القيادة بصفة خاصة في الدول النامية لما تقوم به من دور كبير في عملية التنمية من حيث قيامها في التأثير على سلوك الآخرين. وأيضا لما به تقوم من رسم السياسات وإعداد الخطط الإنمائية وتنفيذها وذلك عن طريق إعداد وتدريب القوى البشرية وبالتالي تحقيق أهداف التنمية الشاملة والمحلية.

ومن هنا فان تحقيق التنمية المحلية تقتضي بالضرورة إيجاد قيادات محلية منبثقة من القاعدة الشعبية، تستطيع أن تترجم وتتفهم مشاكل الناس وتتطلعا تهم نحو تحقيق مشاريع التنمية المحلية، ولكي لا تصبح التنمية المحلية عبارة عن مجموعة أحلام يصعب تحقيقها على ارض الواقع فلابد من وجود معايير عند اختيار القيادات المحلية الصالحة لشغل هذه المناصب القيادية العليا في الدولة، ونعني بذلك إيجاد قيادات محلية جديدة تختلف عن القيادات التقليدية، قيادات تستطيع أن تلعب دورا حاسما في التعامل مع البيئة ومتغيراتها وأيضا قيادات لها القدرة على تفهم الظروف الجديدة والمعاصرة وتتميز بالمرونة واتخاذ القرار الإداري السريع وهي قيادات تفتقر لها معظم الدول النامية لاسيما منها المتخلفة ومنها الدول العربية على الرغم من الجهود المبذولة لتوفيرها.

وفي ضوء ذلك فإن السلطة المركزية (الحكومة) في الجمهورية اليمنية تبذل جهودا كبيرة من اجل إيجاد وتوفير قيادات محلية فاعلة تعمل على إدارة الوحدات المحلية وفقا للسياسة

العامة للدولة، وأيضا تساهم بفعالية في نجاح تجربة اللامركزية الإدارية ودفع مسار التنمية المحلية إلى التطور في الوحدات الإدارية المحلية في اليمن.

ومن هنا تحتاج الحكومة المركزية في بلادنا إلى المزيد من الجهد المكثف والمنظم لتبني إستراتجية واضحة الأهداف والمعالم، تترجمها خطط شمولية تقوم بتنفيذها ومتابعتها وتشخيص عثراتها عند اختيارها لقياداتها المحلية الفعالة والكفؤة وذلك حتى تستطيع تحقيق أهداف التنمية المحلية المنشودة.

**إشكالية الموضوع:**

تكمن الإشكالية في مسار القيادة المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، وجوهر المشكلة تتركز في عدم قدرة القيادة على مواجهة بعض المشكلات الإدارية أثناء حدوثها نتيجة لضعف كفاءتها ومهارتها الإدارية، وغياب معايير يتم على أساسها تحديد وتقييم الأدوار القيادية المحلية في التنمية، وأيضا فالقيادة تمثل حجر الأساس في تطوير الجهاز الإداري في الدولة، على اعتبار أن القيادة يتحدد دورها من كونها تقوم بدور أساسي في جوانب العملية الإدارية، فهي التي تجعل الإدارة أكثر ديناميكية وفاعلية وتعمل كأداة محركة لتحقيق أهداف المنظمة، ومن هذا المنطلق تظهر أهمية اختيار القيادات الإدارية والمحلية.

ومن هنا فان الأسئلة البحثية التي واجهت الباحث إثناء إعداد دراسة فصول الدراسة هي متعددة ولكن الباحث قد حددها في الإشكالية على النحو الآتي:

1. ما هي الإستراتيجية العلمية والعملية التي تتبعها القيادات المحلية من أجل تحقيق التنمية المحلية في اليمن ؟
2. ما هي طبيعة العلاقة بين القيادات المركزية والقيادات المحلية الشعبية (السلطة المحلية) ؟ وأيضا بين القيادات التنفيذية وأعضاء السلطة المحلية (أعضاء المجلس المحلي) ؟
3. ما هي أهم المشكلات التي تواجه القيادات المحلية في اليمن ؟ وما هو دور القيادة في صنع وتنفيذ سياسات وبرامج التنمية المحلية ؟

4. ما هي الآفاق المستقبلية للقيادات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في اليمن ؟

## فرضيات الدراسة :

يمكن استنباط فرضيات الدراسة وتحديدها وفقا لطبيعة الدراسة التي سوف يتناولها الباحث ويمكن تحديدها كما يلي :

1. إن تعثر مسار التنمية المحلية في اليمن يرجع أساسا إلى عدم اختيار القيادات المحلية الفاعلة والكفؤة.
2. إن غياب القيادات المحلية الفاعلة يؤثر سلبا على خطط ومشاريع التنمية الشاملة والمحلية للدولة.
3. هناك علاقة بين توافر الموارد المالية والبشرية المدربة والإمكانات المحلية ونجاح القيادة المحلية في صنع وتنفيذ سياسات التنمية المحلية.
4. إن نجاح نظام الإدارة المحلية في اليمن يكمن في تبني السلطة المركزية إستراتيجية ومعايير علمية عند اختيارها القيادات المحلية الفعالة والكفؤة.
5. إن ضعف عملية التدريب أدى إلى غياب الكفاءات الإدارية في المؤسسات الحكومية.
6. غياب تفعيل أساليب ووسائل الرقابة الإدارية المحلية أدى إلى توسع ظاهرة الفساد في الأجهزة الحكومية للدولة.

## منهج الدراسة :

إن الهدف الأساسي لهذه الدراسة هو التعرف على دور القيادة في تحقيق أهداف التنمية المحلية، وأيضا معرفة قدرات القيادات المحلية على تجاوز معوقات التنمية وتذليل صعوباتها، من اجل وضع خطط وبرامج تنموية ناجحة وطموحة تخدم المواطن المحلي، وكذا تستفيد منه الدولة، من خلال تحقيق أهداف التنمية المحلية وفقا لما تنتج عنه هذه المخططات والبرامج التنموية.

أيضا هناك أهداف أخرى تتمحور حول اقتراح معايير لتقييم أداء القيادة في مجالات التنمية المحلية، من أجل الخروج بتصور ووضع مقترحات تهدف إلى تطوير دور القيادة في التنمية المحلية.

## حدود الدراسة :

بالنسبة لحدود الدراسة فقد حددها الباحث وفقا لما تقتضيه طبيعة خطة الدراسة، وعلى هذا الأساس فان الدراسة سوف تربط بين التنمية المحلية والقيادة المحلية ودورها في تحقيق أهداف التنمية دون الولوج في مواضيع أخرى، وفي هذا الجانب قام الباحث بتحديد الفترة الزمنية للفترة (2005- 2010م) وهي فترة كافية يستطيع الباحث حصر أحداثها وفقا للخطة الموضحة لهذه الدراسة.

## مبررات اختيار الموضوع:

لاشك أن هناك دوافع لاختيار الموضوع، وبالنسبة للأسباب التي دفعت بي لاختيار مثل هذه المواضيع يعود في الأساس إلى دوافع موضوعية متعلقة برغبة الباحث في الاهتمام بالمواضيع العلمية لاسيما موضوع دور القيادة وأثرها في التنمية المحلية، وعلى اعتبار أن القيادة والتنمية وجهان لعملة واحدة، أضف إلى ذلك فإن هذا الموضوع يعد من المواضيع المهمة كونه يحدد علاقة السلطة المركزية بالسلطة المحلية، وأيضا توضح دور السلطة المركزية ممثلة بالقيادة التنفيذية في مساهمتها في نجاح أو فشل تجربة نظام الإدارة المحلية في الوحدات الإدارية في الجمهورية اليمنية.

أما فيما يتعلق بالدوافع الذاتية فترجع إلى نقص وندرة البحوث والدراسات التي تناولت هذه المواضيع الحساسة والمهمة وخاصة في اليمن، وأيضا رغبة الباحث في التعرف على دور القيادة الإدارية والمحلية في تحقيق التنمية المحلية وكيفية تقييم هذا الدور من قبل القيادات العليا في الدولة.

## منهجية الدراسة :

من الأهمية إمكان استخدام منهجية ما في البحوث العلمية، إذ لكل بحث منهجية علمية تتناسب مع مضمونه، فلابد للباحث أن يستخدم منهجية عند كتابة البحث حيث تعتبر هذه المرحلة من أصعب المراحل التي تواجه الباحث في اختيار المنهج أو المناهج التي تتناسب مع موضوعه، وبالنسبة لهذا الدراسة والتي تناولنا فيها دراسة دور القيادة في التنمية المحلية وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، فالباحث اعتمد على استخدام المنهج الوصفي التحليلي والذي يعد من المناهج المناسبة لهذه المواضيع كونه لا يهدف فقط إلى وصف الواقع وصفا مجرداً كما هو بل يتجاوزه، وذلك

بغرض الوصول إلى استنتاجات تساعدنا على فهم ذلك الواقع على حقيقته، أيضا استند الباحث إلى الاستعانة بمنهج دراسة حالة، وقد دعم الباحث بهذا المنهج بدراسة ميدانية عن طريق المسح الميداني للوحدات الإدارية، (فئة عينة المبحوثين) حيث قام بتوزيع استمارات استبيان على محافظات معينة في اليمن بغرض الوصول إلى نتائج سليمة تؤكد فرضيات الدراسة.

### أهمية موضوع الدراسة:

تكمن أهمية الموضوع في الدراسة بغرض المحاولة لتكملة النقص في مجال الدراسات والأبحاث التي تتناول دور القيادة في التنمية المحلية في اليمن وتوضيح هذا المواضيع بنوع من التفصيل، وكذا تحديد مفاهيم القيادة والتنمية المحلية بصورة علمية مستعرضا أراء الخبراء والمؤلفين والكتاب الذين تناولوا هذه المواضيع، كما تزداد أهمية الموضوع في رأينا نظرا للعلاقة الارتباطية بين الإدارة المحلية والتنمية المحلية على اعتبار أن طبيعة العلاقة بينهما تكاملية ومترابطة، وأيضا تأتي أهمية الموضوع من الجانب العلمي إلى وجود تباين بين المصالح المحلية وبين المشكلات الناتجة عن هذه المصالح وإنها ليست جميعها مشكلات مركزية، ومن ثم فإن حلها يتطلب قرارات على أرض الواقع وبواسطة أشخاص يعملون في المجتمعات المحلية التي تكون أكثر إدراكا لمشكلات وحداتها الإدارية.

أضف إلى ذلك تأتي أهمية البحث والموضوع في رأينا إلى أهمية دراسة دور القيادة المحلية في الجمهورية اليمنية، بغرض معرفة و تشخيص للمشكلة أو الأوضاع التي تعاني منها التنمية المحلية،ومعرفة المعوقات والتحديات التي أثرت على التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة وما هو دور القيادة في مسارها.

### [illegible] الدراسة :

لقد ازدادت أهمية موضوع القيادة بصفة عامة في الدول النامية نظرا لما تبذله من دور كبير في عملية التنمية، وترجع هذه الأهمية إلى صناعة القرار سواء كان أداريا أو سياسيا أو عسكريا... الخ، لأنه لا قرار بدون قيادة، كما أن القيادة تتولى عملية التوجيه

فغالبية الكتاب اليوم يؤمنون بأهمية الإنسان القائد، لما يترتب علية من مسؤولية إعداد وتدريب الإطارات البشرية والمحلية، وفي ضوء ذلك فان دراستي لهذا الموضوع لا تعد تكرارا لما كتب مسبقا عن هذا المجال، فموضوع دور القيادة في التنمية المحلية بصفة عامة، ومن خلال القيام بالبحث والإطلاع على الدراسات السابقة والتي تناولت وعالجت هذه المواضيع، نذكر من أهم الكتب والمؤلفات والرسائل العلمية التي أشارت للقيادة منها على سبيل الذكر وليس الحصر، كتاب للدكتور نور الله كمال في مؤلفة بعنوان " وظائف القائد الإداري " وهذا الكتاب تناول الوظائف المتعددة للقائد الإداري المتمثلة بالتوجيه وإصدار القرارات والإشراف والتنسيق... وغيرها من الوظائف الإدارية التي يقوم بها القائد الإداري في المنظمة الإدارية، غيرأن هذا الكتاب لم يتطرق مؤلفة إلى دور القيادة في التنمية، بينما هناك كتاب آخر للمؤلف الدكتور.قيس المؤمن وآخرون بعنوان " التنمية الإدارية " وفي هذا الكتاب استعرض المؤلف مهام وادوار المديرين في الوحدات الإدارية، وأيضاً أهمية وطبيعة وتنمية المديرين غير أنه لم يتطرق إلى مسألة دور القيادة في التنمية.

ومن ضمن المؤلفات التي أشارت للقيادة الإدارية هو مؤلف الدكتور.نواف كنعان والذي تناول بإسهاب وتفصيل دقيق عن "القيادة الإدارية " وهذا المؤلف يعد من الكتاب والمراجع المهمة في الوطن العربي، فقد تناول الأدوار القيادية في جميع مجالات الإدارة، فهو مرجع أساسي و جامع لكل المؤلفات التي تتناول القيادة الإدارية. وأيضا من ضمن المؤلفات التي تحدثت عن القيادة الإدارية نشير إلى كتاب " أصول القيادة الإدارية " للدكتور فرناس البنا وفي هذا المؤلف تطرق إلى الأصول والمبادئ العامة والتي تحدد الصفات والشروط التي يجب أن تتوفر في القائد الإداري، وأيضا الأساليب العلمية التي يجب مراعاتها لإدارة المؤسسات والوحدات الإدارية سواء كانت خدمية أو إنتاجية. وفي المقابل نجد أن المؤلف لم يتطرق إلى جوانب التنمية المحلية والتي بها تطوير واستحداث أساليب اللامركزية الإدارية في الوحدات الإدارية، والتي تتولاها القيادة المحلية والإدارية. أما فيما يخص البحوث والدراسات السابقة التي تناولت هذا الموضوع سوف نبدأ بالدراسات العربية وأشير في البداية إلى دراسة الدكتور / **سمير محمد عبد الوهاب [illegible]** بعنوان " دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة مع التطبيق على جمهورية مصر العربية، وهذه الدراسة تم إعدادها في عام 1993م.

ومن خلال إطلاعنا ودراستنا والتي تناولت دور القيادة في التنمية المحلية حيث أشارت الدراسة إلى صعوبة التوفيق بين طموحات التنمية المحلية وواقع الإدارة في الجهاز الإداري المصري، والسبب في ذلك يعود إلى غياب القيادة الفعالة في مجال التنمية بكل إبعادها، ودون الخوض في تفاصيل هذه الرسالة فقد تركزت حول موضوعين رئيسين هما:

- دور القيادة في تخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية في الوحدات الإدارية في مصر.
- غياب معايير تحدد وتقيم دور القيادة الفاعلة في انجاز تلك المشاريع.
- وجود العديد من المشكلات والصعوبات التي تواجه القيادة المحلية عند انجازها لمشاريع التنمية.

وفي نفس السياق نشير إلى دراسة أخرى للدكتور نواف سالم كنعان بعنوان " القيادة الإدارية " والتي قام بإعدادها عام 1978 م وهي رسالة دكتوراه، حيث تناولت مواضيع رئيسة يمكن إيجازها في الآتي :

- التعريف بالمفاهيم العلمية والقيادة الإدارية، وأيضا طبيعة وأنماط القيادة الإدارية.
- أهمية القيادة في المنظمة الإدارية ودورها في إدارة الموارد البشرية.
- مقومات ومصادر القوة للقيادة الإدارية.
- الوظائف الرئيسية للقائد الإداري في المنظمة الإدارية وأيضا طرق تدريب وتأهيل القيادات الإدارية في الوطن العربي.

وبالرغم من تناولها للعديد من مجالا ت القيادة إلا أنها لم تتطرق إلى دور القيادة في التنمية المحلية وتطرقت بإثراء إلى دورها في التنمية الإدارية.

وهناك دراسة أخرى تناولت مواضيع القيادة هي " دور القيادة في تطوير الإدارة في الجزائر " للباحث **وللامعة ولقريعا** " وهي دراسة قام بإعدادها في عام 1983م، وهذه الدراسة تناولت وبإيجاز دور القيادة (إطارات الدولة السامية) والدور القيادي المنوط بهم للقيام بدور رئيسي يتمثل في كيفية تطوير الإدارة في الجزائر، وبالأخص في حقبة الثمانينات حيث كانت الجزائر تنتهج النظام الاشتراكي، وكيف أن الباحث ساهم بهذه الدراسة في معالجة مسألة القيادة لتتحمل مسؤولياتها الكبيرة من أجل تطوير الإدارة لتساهم في خدمة المواطن الجزائري.

أما فيما يخص الدراسات المحلية السابقة والتي تناولت موضوعنا والمتمثل في دور القيادة في التنمية المحلية وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، فهذه الدراسات في مكتباتنا المحلية قليلة جداً، ولكن هناك بعض الدراسات المحلية التي تناولت دور القيادة في التنمية الإدارية، وأيضا السياسية، غير أنها لم تتطرق إلى موضوع التنمية المحلية والتي هي محور دراستنا ومن ضمن هذه الدراسات نذكر دراستين رئيستين هما :

- دراسة الباحث [illegible] وهي رسالة دكتوراه بعنوان " دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998م) والتي أعدها في عام 1996م حيث تناول الباحث في هذه الدراسة ما يلي :

دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، بقصد محاولة تشخيص المشكلة الإدارية أو للحالة التي تعاني منه التنمية الإدارية، ومعرفة أسباب الأزمة، وما هو دور القيادة فيها، بالإضافة إلى تقديم حلول لبعض المشكلات والتحديات التي أثرت على التنمية بشكل عام، والتنمية الإدارية بشكل خاص في اليمن في الفترة (1970-1998م)

كما تطرقت الدراسة إلى معرفة المحاولات المتعددة للقيادة المختلفة لتبني خطط وبرامج في التنمية الإدارية، وما مدى نجاح هذه المحاولات من خلال تنمية المقومات السياسية والاقتصادية والإدارية والاجتماعية للدولة، مع تقديم حلول للمشكلات التي أعاقت نجاح تلك الخطط والبرامج الإنمائية للتنمية الإدارية في اليمن.

وبالنظر إلى مضمون الرسالة نجد أنها لم تتطرق إلى موضوع التنمية المحلية، حيث تركزت الدراسة حول التنمية الإدارية في اليمن، أي دراسة الجهاز الإداري للجمهورية اليمنية.

- أما الدراسة الثانية للقيادة السياسية فهي دراسة دكتوراه للباحثة [illegible] (1999م) بعنوان "النخبة السياسية الحاكمة في اليمن".

حيث تناولت الدراسة بشكل جدي ومختصر لملامح البناء الاجتماعي في اليمن المعاصر، وذلك من خلال التركيز على تعريف القبيلة وتكوينها وتنظيمها الداخلي وكذلك تأثير النفوذ القبلي في المجتمع اليمني، بالإضافة إلى استعراض مختصر للعلاقة بين القبيلة والدولة خلال فترة الستينات والسبعينات، حيث اتسمت هذه الفترة بمظاهر الصراع بين الحاكمين في الدولة وزعماء القبائل.

وقد خلصت الباحثة إلى العديد من النتائج أهمها:

- تنامي التأثير القبلي خلال استمرار استقطاب القبيلة لولاء الأفراد أكثر من الدولة، وذلك بسبب عدم اهتمام الدولة وتحمسها لبناء المؤسسات الاقتصادية والسياسية الحديثة، خصوصا في المناطق ذات الوعورة الجغرافية.
- تأثير البيئة المحلية على البنية الاجتماعية للمجتمع اليمني بشكل عام، وخاصة بعد الثورة، وتمثلت في بروز شرائح وفئات اجتماعية جديدة استطاعت الوصول إلى صفوف النخبة الحاكمة في اليمن.

وفي نفس السياق لم تشر الدراسة إلى دور القيادة في التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية.

أما الجديد في دراستنا فهي عبارة عن تكملة للمواضيع السابقة للقيادة والتنمية المحلية، من خلال دراسة مسار القيادة المحلية ودورها في تحقيق التنمية، والتي هي مرهونة باهتمام الدولة باختيار وتنمية القيادة الإدارية القادرة على مواجهة المشاكل الإدارية، والأزمات الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتي نعني بها قيادة الأزمات، (القيادة المستقبلية)، أضف إلى ذلك قيام الباحث بإدخال الدراسة الميدانية، من اجل الوصول إلى نتائج علمية صحيحة من ارض الواقع، بغرض معرفة أراء المبحوثين عن مدى التماسهم والتحقق فعلا عن وجود تنمية محلية في وحداتهم الإدارية. .

**- وسائل جمع بيانات الدراسة :**

اعتمدت على وسائل متعددة في جمع البيانات :

**أ. البيانات المكتبية :**

وذلك من خلال الرجوع إلى الكتب والمراجع والدراسات والوثائق والدوريات العلمية، التي تتعلق بالموضوع والقيام بتحليلها واستخدامها في مجال الدراسة.

**ب**. الوثائق الحكومية والمجلات العلمية المتخصصة والتقارير الرسمية.

**ج. استمارة الاستبيان:**

اعتمدت الدراسة على الاستبيان من خلال تصميم استمارة استقصاء، بالاستعانة وأخذ رأي الأستاذة المشرفة، وهذه الاستمارة تم تحكيمها من قبل أهل الاختصاص، ومن ثم توزيعها على عينة البحث والمتمثلة بالقيادات الشعبية والتنفيذية المحلية للوحدات الإدارية موضع

الدراسة. و اعتمدت الدراسة في جمع البيانات على المقابلة الشخصية لبعض القيادات المحلية، وذلك من اجل الحيطة لعدم وقوع احتمالات الأخطاء لبعض أسئلة الاستبيان، ولضمان ارتفاع نسبة الاستجابة لأراء المبحوثين (عينة الدراسة).

**- الإطار العام للدراسة :**

في المقدمة فقد تناول الباحث الإشكالية والفرضيات وأهميه البحث وكذا المنهجية ومبررات اختيار الموضوع، وأدبيات الدراسة وأهدافها.

وفي **الفصل الأول** استعرض الباحث البناء النظري للبحث (الإطار النظري)، حيث تحدث عن مفهوم التنمية ، والتنمية المحلية ، وعن مفاهيم القيادة ، والقيادة المحلية ، مستعرضا في ذلك أهم الآراء والتعريفات التي قدمها مجموعة من المؤلفين والباحثين المتخصصين في المجالات الإدارية، وبالأخص القيادات الإدارية والمحلية ودورها في خدمة التنمية المحلية.

أما بالنسبة **للفصل الثاني** فقد تطرق الباحث إلى طبيعة العلاقة بين الإدارة المحلية ممثلة بالسلطة المحلية، والسلطة المركزية ممثلة بالحكومة موضحا طبيعة العلاقة هل هي (تعاونية أم صراعية)، حيث تناول الباحث في هذا الفصل محاور أساسية منها المبادئ العامة التي تحكم طبيعة العلاقة بين السلطتين (المحلية والمركزية)، وكذا تناول أسس الرقابة المركزية وأهدافها، وأيضا تحدث عن أنواع الرقابة المركزية على الهيئات المحلية، موضحا في ذلك اثر الرقابة المركزية على أداء أجهزة السلطة المحلية ودورها في تفعيل نظام الإدارة المحلية.

وفي **الفصل الثالث** تناول الباحث أهم المشكلات التي تواجه القيادة المحلية في اليمن والتي تعد أكبر عائقا في مسار تحقيق التنمية المحلية، موضحا في هذا الفصل أهم المعوقات والمشكلات التي تعاني منها القيادات المحلية. وقد كشفت الدراسة بأن هناك معوقات متعددة، وقد حصرها الباحث في المعوقات الإدارية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية... إلخ، وقد تم التركيز على هذه المعوقات خلال فترة الدراسة وبالأخص منذ قيام الوحدة مايو 1990م وانتهاء بالفترة المحددة للدراسة.

وفي **الفصل الرابع** تطرق الباحث إلى دور القيادة في صنع وتنفيذ سياسات وبرامج التنمية المحلية، من خلال تناول المحاور المبينة بالدراسة، في المحور الأول تناول القيادات السياسية وبرامج التنمية المحلية والإدارية، على اعتبار أن القيادة السياسية لها الدور الأكبر في عملية ابتكار وتنفيذ برامج التنمية على جميع المستويات، وفي هذا الفصل تحدثنا أيضا عن القرارات السياسية والإدارية وأثرها على صنع سياسات وبرامج التنمية المحلية، وكذا اشرنا إلى ادوار القيادة المحلية ومتابعة مسارها في تنفيذ سياسات وبرامج مشروعات التنمية.

وفي **الفصل الخامس** والذي خصصه الباحث للدراسة الميدانية عن القيادة المحلية ودورها في التنمية المحلية، والتي أجراها الباحث وقام بتصميم استمارة الاستبيان وتوزيعها على بعض محافظات الجمهورية وهي م/ صنعاء، م/ أب، م/ شبوة، م/ الحديدة وذلك من أجل الوصول إلى نتائج سليمة وواقعية تساعدنا على دعم الدراسة ميدانيا، وبغرض تلمس واقع هذه الوحدات الإدارية محل الدراسة، عن طريق الاحتكاك المباشر بالمواطنين المحليين، وأعضاء القيادات الشعبية والمحلية بالمحافظة المعنية بالدراسة.

وفي **الفصل السادس** والأخير والتي تعد دراسة عن الأفاق المستقبلية لدور القيادة في التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية، تناول الباحث في هذا الفصل عدة محاور، منها دور القيادة الإدارية والسياسية في محاربة الفساد الإداري على المستوى المحلي، وتقييم دور القيادة في التنمية المحلية في أجهزة السلطة المحلية، ومعايير تقييم برامج التنمية المحلية(القيادة والتنمية المحلية في الميزان)، وتحدث أيضا عن موضوع جوهري ومهم في التنمية، تمثل في دور الاستثمارات الحكومية في تحقيق التنمية المحلية في الوحدات الإدارية المحلية في اليمن، و ختمنا هذا الفصل في الحديث عن الإمكانيات المستقبلية للتنمية المحلية في اليمن، حيث ناقش الباحث مواضيع مهمة وحساسة في الوقت نفسه، بهدف الخروج بتصور علمي حول كيفية استغلال الإمكانات المستقبلية وتوظيفها في خدمة ودعم مجالات التنمية المحلية في اليمن.

وفي **الخاتمة،** تناول الباحث أهم النتائج التي توصل إليها ، وهي عبارة عن حوصلة لمعطيات الدراسة ونتائجها، والمتمثلة بأهم التوصيات والمقترحات التي تم التوصل إليها، من خلال التحليل والبحث لهذا الموضوع ، والتي تهدف إلى دعم و تطوير وتفعيل دور القيادة في تحقيق التنمية المحلية في عموم محافظات الجمهورية.

# ğوǟl ǨdžǞǩl

# ŋƽlƷدǬǩ ǻرŏǄǩl ƷǨـǍyl

# (Ǭـǿهǩـ ǞǮǩl دـيـدȚ)

***ŋǿǬȚƷǩl ŋǿǮǄǭǩlو ŊYǨǿǣǩl ŋǿهǨǭ***

## تمهيد

قبل التطرق لمفهومي القيادة و التنمية المحلية اللتان تعتبران أساس الدراسة من الضروري من الحديث عن مفهوم التنمية و القيادة بصفة عامة والتطرق إليهما بشيء من الإيجاز، وكذلك معرفة وجهات النظر المختلفة والمتعددة التي تناولتهما.

لقد استطاع مصطلح التنمية أن يحقق نجاحا كبيرا كغيره من المصطلحات المرادفة له في جذب أقلام كثيرة من الكتاب والباحثين، وتحديدا في النصف الثاني من القرن العشرين، وخاصة في دول العالم المستضعف، والتي تبنت خطة سياسيا يهدف إلى القضاء على مسافة التخلف التي تفصلها عن الدول التي أحرزت تقدما ملحوظا في شتى جوانب مجالات حياتها ، فماذا يقصد بمفهوم القيادة والتنمية المحلية ؟ وتحديدا مفهوم التنمية ؟ وما هي أبعاده ؟ و ما أهم مقوماته ؟ وما الفرق بينه وبين غيره من المفاهيم التي تشترك معه في المضمون مثل مفهوم التقدم والتطور والتحديث والتغيير والتمدن ؟.

## I. مفهوم التنمية:

عند إمعان النظر في هذا المفهوم يتضح لنا أنه يحمل معاني كثيرة فيتصور البعض "أنه يقصد به النهوض في مجالات الحياة المختلفة اجتماعيا، اقتصاديا، سياسيا... الخ."

ويراه آخرون أيضا فإن مفهوم التنمية من الناحية اللفظية يعني شيء واحد وهو التعبير المرتبط بالزيادة في شيء ما عبر حد معين في وقت معين. ومن الناحية اللفظية أيضا يختلف المقصود بمفهوم التنمية عن غيره من المصطلحات مثل النمو، فمثلا فرق القاموس العربي بين المصطلحين، فنمو الشيء يعني زيادته أو تغيره إلى حال أفضل، أما تنمية الشيء فتعني وجود فعل يؤدي إلى النمو، أي أنه فيه عنصر التعدد والفعالية [1]، ولذا فإن العملية تشتمل على النمو وعلى التغيير.

كما يمكن التفرقة والتمييز بين التنمية والتغيير على أساس ما هو كائن فعلا، حقيقة ووجودا، أما اصطلاح التنمية فإنه" تقوم على تقرير الموقف تقديرا للموقف تقديرا على الواقع الموضوع من ناحية وعلى مجموعة معايير وأحكام وتطورات، كما أن التنمية تبنى أساسا على الواقع."[2]

فالتغيير هو التحول الذي يقع عليه من نظم ومنتظمات وعلاقات وتفاعلات نتيجة التشريع، أو قاعدة جديدة تهدف إلى ضبط السلوك أو كنتاج لتغيير فرعي معين أو جانب من جوانب البيئة الطبيعية أو الاجتماعية.[3]

كما تختلف دلالة مصطلح التنمية عن مصطلح التطور الذي نعني به الانتقال من حالة أو طور إلى آخر، فالانتقال مثلا من طور البداوة إلى الطور الريفي إلى الطور الحضري يعتبر تطورا، وأيضا الانتقال من مرحلة الحضانة حتى الجامعة مثلا يعد تطورا، فسمة التطور دائما هو من البسيط إلى المعقد والأحسن، كما لا يوجد مجتمع بدون تطور.

كما يختلف مصطلح التقدم فهو في العادة تعد تغييرا إلى الأمام أي تقدم إيجابي، كما أن التقدم لكل مرحلة لاحقة لابد وأن تكون أكثر ازدهارا من المرحلة السابقة ويعتبر التقدم أمرا نسبيا.[4]

---

(1) محمد فتح الله الخطيب (وآخرون)، **الحكم المحلي والتنمية**، القاهرة: منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، 1998، ص 2.

(2) المرجع نفسه، ص 3.

(3) إكريم عبد النبي العبيدي، **الإدارة والتنمية في ليبيا**، بنغازي: جامعة قاريونس، 1995، ص 91.

(4) محمد فتح الله الخطيب وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 3.

ويختلف مصطلح التنمية عن مصطلح التمدن، فالتمدن هو عملية تغيير يتقدم بمقتضاها الأسلوب التقليدي القديم لحياة الأفراد في المجتمع إلى أسلوب آخر أكثر حداثة، ولذا يمكن اعتبار مفهوم التمدن متحولا حيث يحتوي بداخله على اتجاه التحول مما هو تقليدي إلى ما هو أحدث وأكثر معاصرة.

هذا عن مضمون مصطلح التنمية من الناحية اللغوية، ولكن من الناحية الاصطلاحية يتضمن معاني وأمور كثيرة تختلف باختلاف الإيديولوجية السائدة في المجتمعات، وباختلاف تخصصات من يتناولوه بالدراسة والتحليل.

أما عن مفهوم التنمية على وجه التحديد فإنه شاع استعماله لاسيما بعد ارتباطه بالإطار الاقتصادي والمتمثل بالتنمية الاقتصادية.

وكثيرا ما يحصل الخلط والتداخل بين هذا المصطلح مع مصطلحات أخرى كالتطور والتقدم والتغير...الخ، كما أن شيوع مصطلح التنمية لم يأت من العدم، بل أن ارتباطه بقضايا التنمية المتعددة والمتنوعة فضلا عن أن التنمية تعد قضية عالمية.

ومن هذا المنطلق يشير تقرير اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة للعلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية إلى أن المسلم به عموما هو أن التنمية ليست مرادفة لمجرد النمو ولكنها تتضمن اعتبارات أخرى عديدة تتعلق أساسا برفاهية الإنسان، ومن هذه الاعتبارات ما هو ثقافي وما هو روحي، وما هو مادي. ويذكر التقرير في موضع آخر أنه من الضروري أن تؤدي أنماط التنمية إلى غايات أعلى من التوظيف في الريف والمدينة نظرا للزيادة المتوقعة في السكان في البلدان النامية وتأثيرها على تمويل العمل، فليس من الضروري أن يكون التوظيف منتجا من الناحية الاقتصادية، ولكن ينبغي أن يكون مرضيا للفرد، حاثا فيه على الإبداع، أو مؤديا إلى استخدام أكثر فائدة لوقت الفراغ.(1)

ورغم أن مفهوم التنمية قد ارتبط بظاهرة النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، إلا أن حاجات الإنسان المتنوعة والمتعددة قد أدت إلى توسيع مجال مفهوم التنمية حيث اشتمل على قضايا اجتماعية، سياسية وثقافية، إلى جانب القضايا الاقتصادية، وهذا التعدد والتنوع جعل التنمية أسلوبا ومنهاجا شاملا لكل ما يتعلق بحياة المجتمع والفرد، وعلى اعتبار أن

---

(1) **تقرير الأمم المتحدة للعلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية**، ماي 1978، ص 15.

الإنسان في تطور دائم، فإن حاجته أيضا متجددة، لذا فالتنمية لابد أن تواكب هذا التطور والتغير للحاجات الإنسانية.

إذا فالتنمية في أبسط معانيها، هي "عملية تغيير في البنية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع وفق توجهات عامة لتحقيق أهداف محددة تسعى أساسا لرفع مستوى معيشة السكان في كافة الجوانب، وبمعنى أن أية تنمية يقصد بها معيشة السكان في كافة الجوانب"، أي فهي الارتفاع الحقيقي في دخل المواطنين من جوانب اقتصادية وغير اقتصادية.[1]

وبالنظر في هذا المفهوم يتبين لنا أن التنمية تشمل أساسا الجانب الاقتصادي لذا ينظر إليها على أساس أنها تحقيق معدلات مرتفعة لدخل الفرد بما يحقق مستوى معيشة أفضل.

اما الأستاذ [illegible] أن "التنمية هي عملية معقدة وشاملة تضم جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية ، مع عدم إهمال الجوانب النفسية والبيولوجية، وذلك لفهم السلوك الإنساني بالدرجة الأولى والدوافع التي تربط الأفراد وما يقومون به من علاقات، وما يترتب على ذلك من أنظمة تتداخل تفاعلاتها وتأثيراتها في جوانب المجتمع المختلفة".[2]

ومن خلال هذا التعريف لمفهوم التنمية يتبين أنها تتضمن بعدين رئيسين هما الشمولية والتكامل. ويعني أن نجاحها يتطلب الاهتمام بالجانب الاقتصادي دون إهمال الجوانب الأخرى لحياة الفرد وإلا أصبحت التنمية غير مكتملة.

وفي المفهوم العام تعرف التنمية بأنها "عمليات مخططة وموجهة تحدث تغييرا في المجتمع لتحسين ظروفه وظروف أفراده من خلال مواجهة مشكلاته، وإزالة العقبات وتحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانات والطاقات لتحقيق التقدم والنمو للمجتمع والرفاهية والسعادة للأفراد".[3]

---

(1) أحمد رشيد، **التنمية المحلية،** القاهرة: دار الجامعة العربية للطباعة والنشر، 1986، ص ص 14-15.

(2) سليمان الرياشي وآخرون، **[illegible]رية،** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996، ص 179.

(3) محمد شفيق، **التنمية الاجتماعية: دراسات في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع،** الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1993، ص 19.

وهذا التعريف يتضمن عناصر أساسية حيث تعتمد التنمية على عملية التخطيط، وكذلك التركيز على الجانب الاقتصادي من خلال استغلال الإمكانات والطاقات استغلالا أمثل، وذلك بغرض الوصول إلى تحقيق الرخاء والرفاهية للمجتمع.

بينما يرى الدكتور ***إكريم عبد النبي*** أن "التنمية هي العملية المخططة لتقدم المجتمع بكل أبعاده، اقتصادية كانت أم اجتماعية أم ثقافية أم سياسية، والتي تعتمد أكبر اعتماد على جهود المواطنين والدولة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية في المجتمعات المحلية والكبيرة والمساهمة في تقدمها بأكبر قدر مستطاع".[1]

عند النظر إلى هذا التعريف نجده يطابق إلى حد كبير أنه لم يكن مستمدا من التعريف الذي اصطلحت عليه هيئة الأمم المتحدة عام 1956، إن لم يكن مستمدا من تعريفها للتنمية ومع ذلك فله أهمية خاصة لأنه يحدد الجوانب الأساسية للتنمية والمتمثلة في أن مشروعات التنمية يجب أن تكون جزءا من سياسة المجتمع، و هي أيضا عملية تغيير مستمرة وشاملة لكافة مجالات الحياة، حيث تتطلب المشاركة لجميع فئات المجتمع في تنفيذ مشاريعها . فقد اصطلحت هيئة الأمم المتحدة في مجلسها الاقتصادي والاجتماعي عام 1956 تعريفا للتنمية بأنها العملية التي يمكن بمقتضاها توجيه كافة الجهود لجميع أفراد المجتمع بهدف خلق ظروف اجتماعية واقتصادية ملائمة في المجتمعات المحلية ومساعدتها على الاندماج في حياة المجتمع والإسهام في تقدمها بأقصى ما يمكن[2].

ويتضح من هذا التعريف أن التنمية عبارة عن مجموعة عمليات ناتجة عن جهد مشترك بين جميع العاملين في المجتمع، مهما تباينت اختصاصاتهم، فهو يبرز دور الحكومة في ذلك ويوضح أهمية الربط بين المجتمع المحلي والمجتمع الكبير. وبالنظر إلى مضمون التنمية، يعرفه البعض بأنه عملية توافق اجتماعي، ويعرفه البعض الآخر بأنه عملية تنمية طاقات الفرد إلى أقصى حد مستطاع، أو أنه إشباع الحاجات الاجتماعية للإنسان للوصول بالفرد إلى لمستوى حد معين من المعيشة أو عملية تغيير موجه يتم عن طريقها تحقيق إشباع احتياجات الأفراد.

---

(1) إكريم عبد النبي العبيدي، مرجع سابق الذكر، ص 92.

(2) المرجع نفسه، ص 93.

ومن الطبيعي أن كل متخصص ينظر للمفهوم من زاوية مختلفة عن الآخر، فالمختصون في العلوم السياسية والاقتصادية يعرفونه بأنه الوصول بالإنسان إلى حد أدنى لمستوى المعيشة لا ينبغي أن يتنازل عنه باعتباره حقا لكل مواطن تلتزم به الدولة، وتفرزه الجهود الأهلية لتحقيق كفاءة استخدام الإمكانات المتاحة.

بينما يقصد به عند علماء الاجتماع توفير التعليم والخدمات الصحية والسكن الملائم والعمل المناسب والدخل الذي يوفر له احتياجاته، وكذلك الأمن والتأمين الاجتماعي والقضاء على الاستغلال والانتفاع بالخدمات الاجتماعية.

أما عند علماء الدين فيقصد به أولا الحفاظ على كرامة الإنسان، باعتباره خليفة الله على الأرض، وذلك يستوجب تحقيق العدالة الجامعة القانونية، اجتماعية واقتصادية، وقيام التعاون على كافة المستويات والتأكيد على المشاركة في كل ما يتصل بحياة الإنسان[1].

من خلال هذا العرض لمفهوم التنمية بصفة عامة من الناحيتين اللفظية والاصطلاحية يمكن أن نستخلص النقاط الآتية حول مفهوم التنمية:

- أن التنمية هي عملية، بمعنى أنها خطوات مترابطة ومتشابكة ومنسقة تتبع بعضها البعض في نظام يؤدي إلى غاية محددة، أي أنها عملية مجتمعية متشابكة متكاملة في إطار ينتج من الروابط بالغ التعقيد من عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية وعمرانية.

- أن التنمية مفهوم ذو مدلول اقتصادي واجتماعي وسياسي وثقافي، وهو لا يرتبط بقطاع معين من المجتمع دون الآخر، ولذا فهو منهاج وطني يتفاعل معه المجتمع بكل قطاعاته.

- رغم الإبقاء على التنمية الشاملة، تظل التنمية مصطلحا جديدا في لغة العصر لا يخضع إلى تعريف دقيق، إنها ليس مجرد تحسين ظروف المعيشة، ولكنه هدفا مستمرا وقدرة على التغير والنمو والتطوير، وهي مسألة نفسية ودائمة التغير، ولذا فإن أهداف التنمية تتغير وفقا لما يحتاج إليه المجتمع وما هو ممكن التحقيق، وهنا تكمن صعوبة تقديم تعريف ثابت ومحدد لها، وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار التنمية، كما يعرفها الدكتور ***الكدر المنصور*** في مقالته "الحقيقة والأبعاد" بأن "التنمية هي عملية حضارية شاملة لمختلف

---

[1] محمد فتح الله الخطيب وآخرون، **الحكم المحلي والتنمية**، مرجع سابق الذكر، ص 6.

أوجه النشاط في المجتمع، بما يحقق رفاهية الإنسان وكرامته، وهي بناء الإنسان وتحريره وتطويره لكفاءته وإطلاق لقدراته على العمل البناء".[1]

ووفقا لهذا التعريف، يتم التعبير عن التنمية باعتبارها عملية حضارية تهدف إلى تحقيق الرفاهية الاقتصادية وتطوير قدراته وكفاءاته وصونا لكرامته، وذلك بغرض تحقيق المكاسب والانجازات التنموية.

وهناك تعريف لمفهوم التنمية يتماشى مع وجهات النظر للتعريفات السابقة ويقربنا من هدف البحث، وهذا التعريف مفاده أن "التنمية تعني التحريك العلمي المخطط لمجموعة من العمليات الاجتماعية من خلال إيديولوجية معينة لتحقيق التغيير المستهدف من أجل الانتقال من حالة مرغوب فيها إلى حالة مرغوب الوصول إليها".[2]

وهذا التعريف يتضمن أن التنمية عملية متكاملة ومترابطة لكافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية..الخ، ولا تهتم بقطاع دون الآخر في نفس الوقت تسعى لتحقيق مفهوم الاحتياجات الأساسية للمواطنين وكيفية اختيار التكنولوجيا الملائمة لهم، ويقلل من التبعية، وذلك بالاعتماد على الذات، ويضمن عدالة التوزيع، وهذا كله يتمثل في إقامة المجتمع الذي يقوم على المساواة والمشاركة الشعبية.

ويذهب **هوبهاوس** (Hobhouse) في تعريفه للتنمية إلى أنها "عملية تقدم الإشباع هدفها تحقيق مجتمع الرفاهية بوصفها منهجا للعمل الاجتماعي يسير وفق نظم خاص، تضاف إلى ذلك أنها حركة اجتماعية هدفها إيجاد وترسيخ وتغيير إنمائي واضح ومرسوم في المجتمع المطلوب تنميته".[3]

وفي ضوء تلك التعريفات بشأن التنمية بصفة عامة والتي تصب في تحديد هدف عام وشامل يقصد من وراء العملية التنموية، وهو خدمة البشرية وإسعادها وفقا لتأمين حاجاتها الأساسية للحياة واستمرارية لكرامة الإنسان .

ورجوعا إلى التعريفات السابقة لمفهوم التنمية يتضح لنا أنها رغم عدم دقتها وصعوبة حصرها تظل عملية متكاملة من الجهود المبذولة تتكامل فيها جهود كل الأطراف الفاعلة

---

(1) كاسر المنصور، " التنمية الإدارية: الحقيقة والأبعاد "، **مجلة الرائد العربي**، دمشق: 1994، ص 72.

(2) محمد فتح الله الخطيب وآخرون، **الحكم المحلي والتنمية**، مرجع سابق الذكر، ص 7.

(3) حامد عبد الحميد السالم، "التنمية الاجتماعية وصلتها بالتغيير الاجتماعي مع دراسة ميدانية في مدينة بغداد"، **رسالة دكتوراه**، جامعة عين شمس، كلية الآداب، قسم الاجتماع، 1979، ص 27.

داخل المجتمع متمثلا في جهد الرجل السياسي ورجل الاقتصاد والإدارة.. الخ، وهي جهود تتضافر وتتكامل في إطار عام لتساهم في تحقيق التنمية، وهي أيضا لا تقتصر على مجال معين أو مبدأ معين أو محدد، بل إن التنمية الشاملة تتداخل فيها التنمية الإدارية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والفكرية، وهذا على اعتبار أن الإنسان يتأثر بها ومرتبط بها في حياته بشكل يومي، و من خلال عرضنا لمفاهيم التنمية المتعددة يتبين لنا أن مفهوم التنمية له أبعاد متعددة، وهذه الأبعاد ميزتها أنها متداخلة ومترابطة فيما بينها، فهي عملية مجتمعة ومتكاملة إذ لا يمكن تحقيق التنمية في جوانب معينة كالجانب الاقتصادي دون تحقيقها في الجوانب الأخرى: اجتماعية، سياسية... الخ.

مما سبق ذكره فان مفهوم التنمية بصفة عامة يتلخص في أن التنمية من الناحية اللفظية يعني أمرا واحدا هو الزيادة في شيء ما لاسيما من الناحية الاصطلاحية.
ومما لاشك فيه أن مفهوم التنمية له أكثر من تعريف يختلف باختلاف الأيدلوجية السائدة، مع التسليم باختلاف تخصصات العلماء والمهتمين بقضايا التنمية، كل حسب وجهة نظرة.

## II. التعريف بالتنمية المحلية (Local development)

لقد تعددت الكتابات والتعريفات التي تبحث في هذا المفهوم، ونتيجة لتطور مفهوم التنمية تساهم التنمية إلى زيادة معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق العدالة في توزيع عوائد التنمية، أي تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، وفي ظل هذا التطور في فكر التنمية تطور أيضا مفهوم التنمية المحلية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير من معظم الدول النامية، والتي تعد كوسيلة فعالة لتحقيق
التنمية الشاملة على المستوى الوطني إذ أصبحت التنمية المحلية تأخذ أهمية كبيرة كونها تهدف إلى تطوير المجتمعات المحلية، وفي هذا الإطار يمكن أن نعرف التنمية المحلية في أبسط معانيها على أنها "العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتقاء بمستويات المجتمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة، لسكان تلك

التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة".[1]

ووفقا لهذا التعريف، يتبين لنا أن التنمية المحلية تركز على عنصرين أساسين، أولهما يتعلق بالمشاركة الشعبية والتي تدعم جهود التنمية المحلية ومن ثم مشاركة الأهالي أنفسهم في جميع الجهود التي تبذل لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين بقدر الإمكان على مبادرتهم الذاتية، أما ثانيهما فيتمثل في توفير مختلف الخدمات والمشروعات المتعلقة بالتنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادرة والاعتماد على النفس والمشاركة.

وهناك تعريف آخر يشير إلى أن التنمية المحلية "هي عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي والحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات المحلية"[2].

وبالنظر في هذا التعريف ينظر إلى التنمية المحلية " عملية تغيير تتم وفق إطار سياسة عامة، تقوم بإعدادها القيادات المحلية وتتابع تنفيذها بغرض استغلال الإمكانات والموارد المحلية، إضافة إلى المشاركة الشعبية في عملية تحريك التنمية المحلية لصالحهم".

كما يرى الدكتور **أحمد رشيد** بأن التنمية المحلية "هي دور السياسات والبرامج التي تتم وفق توجهات عامة لإحداث تغيير مقصود ومرغوب فيه في المجتمعات المحلية تهدف إلى رفع مستوى المعيشة في تلك المجتمعات بتحسين نظام توزيع الدخول"[3].

أي أنها لا تقتصر التنمية على الجانب الاقتصادي دون سواه، أي أنها تمتد إلى الجانب الاجتماعي ، بما يعني ترشيد السلوك وترسيخ القيم لدى المواطنين، وأيضا محاربة التقاليد السيئة والتي تقف حجر عثرة أمام التقدم في كافة مجالات الحياة.

---

(1) عبد المطلب عبد الحميد، **التمويل والتنمية المحلية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001، ص 12.

(2) المرجع نفسه، ص 13.

(3) أحمد رشيد، مرجع سابق الذكر، ص 16.

ويرى الأستاذ **آرثر دونهام (Arthur Dunham)** بأن التنمية المحلية "ما هي إلا نشاط منتظم لغرض تحسين الأحوال المعيشية في المجتمع وتنمية قدراته على تحقيق التكامل الاجتماعي والتوجيه الذاتي لشؤونه، ويقوم أسلوب العمل في هذا الحقل على تعبئة وتنسيق النشاط التعاوني والمساعدات الذاتية للمواطنين، ويصحب ذلك مساعدات فنية من المؤسسات الحكومية والأهلية"[1].

من خلال هذا التعريف، يبين لنا الأستاذ ***آرثر دونهام*** بأن التنمية المحلية تتحكم فيها ثلاثة عناصر مهمة تتمثل في:

1. ضرورة وجود برنامج مخطط يشتمل حصر كافة احتياجات الأفراد،كما يفسح المجال للمشاركة الشعبية والجماهيرية، وذلك بغرض إنجاز مشاريع التنمية المحلية من حيث الاهتمام بالحلول الذاتية التي قدمها هؤلاء لحل عدة مشاكل قد تظهر في المستقبل.
2. وأيضا ضرورة توفير مساعدات فنية، وإعانات مالية تقدمها السلطات المركزية لتلك المجموعات المحلية قد تتمثل بدعمها بالمعدات والأجهزة التي تسير عليها نشاطها.
3. وكذا توفير الأموال التي لها دور في عملية دعم التمويل المحلي.

وتعرف التنمية المحلية لدى آخرين بأنها "عملية تتحد فيها جهود أفراد المجتمع المحلي وجهود السلطات الحكومية بغية تحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع، فتكامل حياة المجتمع وحياة الأمة التي تنتمي إليها يمكنه من العطاء المثمر الفعال، والذي يحقق التقدم والتطور القومي"[2].

وفي إطار مفهوم التنمية المحلية يرى الدكتور ***فاروق زكي*** بأن "التنمية المحلية هي تلك العمليات التي توحد جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، للمجتمعات المحلية وتحقيق تكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة التامة في التقدم القومي، وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسين هما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى

---

(1) مصطفى الجندي، **الإدارة المحلية واستراتيجيتها**، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987، ص 132.

(2) خالد العمري، "دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي"، مجلة **الإداري**، عدد (15)، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1983، ص 24.

معيشتهم، وكذا توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية والمتبادلة بين عناصر المجتمع وجعل هذه العناصر أكثر فعالية"[1].

بالنسبة لهذا التعريف فإنه يتناول فكرة أساسية تنحصر في تركيز عملية التنمية المحلية على أساس مشاركة أفراد الجماعة المحلية في حد ذاتها انطلاقا من كون التنمية قد تؤدي إلى الفشل إذا ما تمت على عناصر بشرية لا تنتمي إلى ذلك الإقليم المعني، الأمر الذي لا يسمح بخلق إطارات بشرية محركة للنشاط التنموي المحلي، ذلك أن إصلاح وتطوير الجماعات المحلية في جوهرها لن تكون إلا بالاعتماد على طاقاتها الذاتية المتمثلة في الأفراد الذين يقطنون على مستوى إقليمها.

ويرى بعضهم أن "الإدارة المحلية هي نقل سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في مجالات معينة من السلطة المركزية إلى مجالس محلية منتخبة"[2].

وهذا التعريف يتركز في عملية نقل سلطة القرارات الإدارية وتفويضها إلى المجالس المحلية لتمارس بدورها الاختصاص المخول لها وفقا للقانون.

ومن خلال هذا العرض الوجيز لمفاهيم التنمية المحلية نستخلص أنها هي عملية تراكمية، القصد منها إجراء وإحداث تحسينات على كافة الأصعدة سواء كانت على الصعيد الاجتماعي، الاقتصادي والخدماتي للمجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية إلا من حيث مجال تطبيقها. كما أنها تمنح فرصة كبيرة للهيئات والوحدات المحلية على التكفل بجزء من مسؤولية تنمية المجتمع جنبا إلى جنب مع الهيئات المركزية، سعيا في ذلك إلى تحقيق مبدأ التوازن على مستوى المناطق في الأقاليم، هذه الأخيرة تتيح للوحدات الإقليمية باب المبادرات التي من شأنها تلبية مطالب سكان الإقليم محليا بحسب ما تستدعيه الضرورة والظروف، وبحكم قربها منهم ومعرفتهم الكافية بالمحيط الاجتماعي والثقافي والاقتصادي للمنطقة التي تقع ضمن حدود ذلك الإقليم.

---

(1) مصطفى الجندي، مرجع سابق الذكر، ص 49.

(2) A-H (Jackson), **Local government in developing countries,** (New York: MC Grow, Hill, 1992), P 7.

## 1. العوامل المؤثرة في التنمية المحلية:

هناك عوامل منفردة تؤثر في عملية التنمية المحلية، يمكن حصرها في عامل البيئة، والمتمثلة في الموقع الجغرافي والسكان والعادات والتقاليد، وأيضاً في الفاعلية وكذلك الهيكل التنظيمي لإدارة التنمية المحلية:

### أ. العامل البيئي

يعتبر العامل البيئي من العوامل الرئيسية في عملية التأثير على عملية التنمية المحلية وذلك انطلاقا من التطور المنهجي مثل التحليل البيئي أو بالمعروف بالتحليل الايكولوجي منهج عام في إدارة برامج التنمية المحلية،[1] على اعتبار أنه على البيئة التي تقام عليها التنمية المحلية لغرض الأخذ كافة الظروف الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، وحتى التكنولوجية، والدينية، بشكل عام، وما تضمه من عناصر مترابطة ذات علاقات تأثير على التنمية المحلية وهي:

- **الموقع الجغرافي**

ويعني الحيز والموقع الجغرافي الذي يقع فيه أفراد المجتمع المحلي والمتمثل في القرية، المدينة والبلدية.. الخ، التي تشكل أماكن محددة نطاقها وفقاً لنصوص تنظيمية وتتضمن الأماكن ومختلف المرافق الضرورية لحياة الفرد لكل من الموجبات العمومية والمراكز الصحية، المدارس، جامعات، مواصلات، مستشفيات وغيرها من المرافق العامة للدولة.

- **السكان**

يعتبر هذا العامل عنصرا رئيسا لوجود المجتمع المحلي فهو يعد نواة المجتمع، ومن غير المعقول تصور جماعة محلية ذات نطاق خالية من الأفراد، إن مجتمع محلي مرتبط بوجود مجموعة أفراد يربط بينهم علاقات اجتماعية تأخذ في الغالب طابعا تكامليا.

---

(1) سنوسي خنيش، "**الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق**"، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1997، ص 36.

- **القيم والعادات والتقاليد**

وهذا العامل له دور وتأثير ملموس على أحوال الأفراد وموقفهم واتجاههم من عملية التنمية المحلية فقد تكون العادات مواقف إيجابية تؤيد أي مبادرة، ويعتبر ذلك نجاحا للمسار المحلي، كما يمكن أن تكون عوامل مضادة ورافضة لكل المسار مما يؤدي إلى فشل التنمية المحلية.

**f. القيادات**

ويقصد بهم في المقام الأول القيادات المحلية والتي تقع عليها مسؤولية قيادة التنمية المحلية، مع التمييز بين القيادات المحلية المنتخبة، وأخرى منصبة من السلطة المركزية.

ويتضح دور القيادات المحلية المنتخبة الذين تقع على عاتقهم المسؤولية الكبيرة في تنمية الإقليم الذي اختاره أفراده في مرحلتين: من خلال اختيار الأجهزة والقيادات الإدارية اللازمة للتنفيذ، والتأكد من توافر الإمكانات والموارد المطلوبة لإتمام الخطة وإنجازها، وتشجيع الجهود الذاتية والمثالية المستمرة للتنفيذ وإعلام المواطنين بما يتم إنجازه أول بأول، وكذلك من خلال دور القيادة في التقسيم، وتهدف هذه المرحلة إلى قياس وتقدير حجم ما تم إنجازه من أهداف لتشغيل خطة التنمية المحلية، وهذه ليست مجرد مرحلة بل إنها في الحقيقة مواكبة ومتزامنة مع كافة المراحل السابقة.

**2. المستوى التنظيمي لإدارة التنمية المحلية:**

يعتبر هذا العامل أحد الجوانب اللازمة والرئيسية لكل تنمية محلية شاملة، وذلك لأنه التنظيم الهيكلي يشكل الركيزة الأساسية لإنجاز المشاريع التنموية، إذ أنه يساهم في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات ويعزز الاتصالات الفعالة في هذه النقطة إلى محددات لابد من توفرها في الهيكل التنظيمي، الذي ترتكز عليه عملية تحقيق التنمية المحلية من خلال :[1]

- القدرة على تنمية المجتمع الداخلي.
- استخدام مهارات التكنولوجية الحديثة.
- المرونة والاستعداد التام لنقل أفكار جديدة والقدرة على استعمالها وتوظيفها.
- الإلمام لطرق الإدارة الحديثة والاستعداد والقدرة على تطبيقها.

---

[1] سنوسي حنيفة، مرجع سابق الذكر، ص 107.

- القدرة على التكييف مع البيئة الداخلية والخارجية.

إن التنمية المحلية لها صلة وعلاقة وثيقة بالتنمية الوطنية، وطبيعة هذه العلاقة بينهما هي علاقة الكل بالجزء، وذلك على اعتبار أن التنمية المحلية والوطنية وجهان لعملة واحدة، فلا وجود لأحدهما دون الآخر، هذا كله في إطار محكم يسمح بتقييم المسؤوليات والمهام على الهيئات المحلية والسلطة المركزية، ومن هذا المنطق ونظراً لما يمثله التنظيم بصفة عامة والتنظيم الإداري بصفة خاصة، من أهمية في التأثير على مسار التنمية المحلية والوطنية على حد سواء.

هذا فيما يخص مفهوم التنمية المحلية، والتي تحدثنا عنها بشيء من الإيجاز والتفصيل، وننتقل إلى موضوع آخر وهام في مجال هذه الدراسة وهو التعرف على مفهوم القيادة، فماذا يقصد بمفهوم القيادة ؟ وما هي أشكالها و أنماطها ؟ ونظرياتها ؟ ومقوماتها ؟

## III. ماهية القيادة:

تناول العديد من المفكرين والمؤلفين وعلماء الإدارة وغيرهم مفهوم القيادة بأشكال مختلفة وذلك حسب طبيعة الفكرة والمراد توصيلها للناس، إلا إننا سنذكر بعض المفاهيم على سبيل المثال لا الحصر :

يعرف بعضهم القيادة بأنها"هي عملية تحريك مجموعة من الناس باتجاه محدد ومخطط وذلك بتحفيزهم على العمل باختيارهم" [1] ووفقا لهذا التعريف نرى أن القيادة الناجحة تعمل على تحريك الناس في الاتجاه الذي يحقق مصالحهم على المدى البعيد، وقد يكون ذلك اتجاها عاما مثل نشر الدعوة الإسلامية في العالم مثلا، أو قد يكون هناك اتجاها آخر محدد مثل عقد مؤتمر يتناول قضية معينة، ومهما يكن الأمر، فإن الوسائل والغايات يجب أن تخدم المصالح الكبرى للناس المعنيين حاضرا وعلى المدى البعيد،والقيادة لها دور مهم فهي عملية تهدف إلى التأثير في الآخرين، والشخص القيادي أيضا هو الذي يحتل مرتبة معينة في المجموعة ويتوقع تأدية عملة بأسلوب يتناسق مع تلك المرتبة .وعلى ضوء هذا التعريف نجد أن القائد هو الذي ينتظر منة ممارسة دور مؤثر في تحديد وإنجاز أهداف

---

(1) هشام الطالب ، **دليل التدريب القيادي: التنمية البشرية** ، عمان: المعهد العالمي للفكر الإسلامي ،2003، ص52.

الجماعة، كما أن القائد الأمين هو الذي يقود فعلا وليس الشخص الذي ينادي ليتزعم الناس. [1]

ويرى البعض الآخر بأن القيادة هي: [2]

- قدرة القائد على التأثير في الآخرين للعمل بحماس وثقة لانجاز الأعمال المحددة لهم.
- عملية تحريك مجموعة من الإفراد باتجاه محدد ومخطط وذلك بحثهم على العمل باختيارهم.
- التأثير الفعال في الآخرين ليؤدوا الأعمال التي يريد القائد انجازها.
- والقيادة في أبسط معانيها هي قدرة القائد على التأثير وإقناع الآخرين للقيام بعمل ما.

وفي هذا الجانب أيضا نشير إلى تعريف آخر للقيادة لا يقل أهمية عن التعاريف التي ذكرت مسبقا، حيث تكمن أهمية التعريف في تحديد الوظائف الرئيسية للقائد والمتمثلة في الوظائف الأساسية للإدارة، كالتخطيط، والتنظيم، والإشراف، والرقابة . أي أن القائد " هو الشخص أو العضو الذي يمارس وظيفة قيادية داخل التنظيم، ويمارس أعمال ومهام التخطيط والتنظيم والإشراف والرقابة " [3] .

وبالرجوع إلى هذا التعريف لمفهوم القيادة يكاد يكون شاملا لمتطلبات القيادة الفعالة والناجحة سواء في المنظمات أو المؤسسات الإدارية ، وبالنظر إلى التعريفات سالفة الذكر تبين أن القائد لابد أن يتوفر فيه عدة سمات ومقومات تؤهله ليصبح قائدا ، وتبين لنا بأن الشخص القائد ليس شخصا عاديا بل هو شخصا مميزا بين الناس يمتلك مهارات وقدرات أبداعية تعمل على صنع شخصية قيادية متميزة.

ومن التعريفات التي تناولت موضوع القيادة سوف نشير إلى البعض منها :

---

(1) **المرجع نفسه**، ص 52-53.

(2) الايهم صالح، **القيادة الفعالة: [illegible] متميزا**، بدون دار نشر، 2004، ص11.

(3) مصطفى صبحي الغيث، **القيادة الإدارية في العصر الحديث**، الإسكندرية: جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، 1981، ص 180.

القيادة: "هي قدرة الفرد في التأثير على شخص أو مجموعة من الأشخاص وتوجيههم وإرشادهم من أجل كسب تعاونهم وحفزهم على العمل بأعلى درجة من الكفاية في سبيل تحقيق الأهداف الموضوعة ".[1]

أوتراها من زاوية أخرى أنها تمثل " دور اجتماعي رئيس يقوم به الفرد (القائد) أثناء تفاعله مع غيرة من أفراد الجماعة (الأتباع)، ويتسم هذا الدور بأن من يقوم به له القدرة والقوة على التأثير في الآخرين،وتوجيه سلوكهم في سبيل بلوغ هدف الجماعة".[2].
وبالرجوع إلى هذا التعريف تبين أن القيادة "هي شكل من أشكال التفاعل بين القائد والأتباع حيث تبرز سمة القيادة والتبعية، ولذلك فإن العلاقة التي تربط بين القادة والمرؤوسين هي علاقة التبعية .

كما أن توافر الإمكانات القيادية في شخص ما يتوقف على ائتلاف عوامل بيولوجية واجتماعية ونفسية مركبة، لذا ينبغي أن توظف تلك الإمكانات في ممارسات ناجحة لتحقيق الفعالية، وفي هذه الحالة قد يمتلك الفرد صفات قيادية عالية لكنه لا يمارس الدور القيادي .
ويرى البعض الآخر أن القيادة " هي العملية التي يتم من خلالها التأثير على سلوك الإفراد والجماعات وذلك من أجل دفعهم للعمل برغبة واضحة لتحقيق أهداف محددة "[3].

وبالنظر إلى التعريفات السابقة نلاحظ أن المفاهيم المتعددة لمصطلح القيادة تكاد تكون متقاربة ومتشابهة، كما أن غالبية هذه التعريفات تتركز حول الظاهرة القيادية، ولا يمكن فهم هذه الظاهرة ألا وفقا للمفاهيم الأساسية التالية: [4]

---

[1] كامل المغربي وآخرون، **أساسيات في الإدارة** ، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع،1995م، ص 163-164.
[2] شفيق رضوان، **السلوكية الإدارية**، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994م، ص 81.
[3] فؤاد الشيخ سالم وآخرون،**المفاهيم الإدارية الحديثة**، الطبعة الرابعة، عمان : مركز الكتاب الأردني،1994، ص 185.
[4] هشام الطالب، مرجع سابق الذكر، ص 51-52.

1. القيادة قوة تتدفق بين القادة والأفراد بطريقة مبهمة يترتب عليها توجيه طاقات الإفراد بأسلوب متناسق ومتناغم باتجاه الأهداف التي حددها القادة،كما أن لتحقيق هدف معين والمحافظة عليه، هو مبعث رضى مشترك لكل من القادة والأفراد في آن واحد.
2. والقيادة هي توظيف للمبادئ والوسائل والأساليب من أجل غايات واضحة، وعلى نحو محدد ومتسق.
3. وهي أيضا قوة تتفاعل (أخذا _ وعطاء) مع محيطها وبيئتها التي تعمل فيها، فهي لا تتحرك في الفراغ وإنما حسب المعطيات القائمة.
4. وهي قوة دائبة الفعالية والحركة لا تتوقف وقد ترتفع درجة نشاطها وكثافتها ومداها وقد تنخفض ولكنها في نهاية المطاف لا تهمد، فهي إما موجودة بفاعليه أو غير موجودة على الإطلاق.

ويرى د.محفوظ جودة بأن القائد (الإداري) "هو الشخص الذي يحدد الأهداف ويعمل على تحقيقها بواسطة الإفراد الآخرين ومن خلال الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة." (1) ووفقا لهذا التعريف يتبين دور القائد في رسم وتحديد الأهداف المسطرة معتمدا بذلك على الموارد المتوفرة لديه، وفي السياق نفسه في موضوع القيادة الإدارية نشير إلى تعريف شامل ومانع لعملية القيادة الإدارية، إذ تعرف هذه العملية بأنها" هي ذلك العنصر الإنساني الذي يجمع مجموعة العاملين ويحفزهم إلى تحقيق أهداف القيادة". وبهذا التعريف يمكن اعتبار أن القيادة ليست ميزة شخصية في شخص القائد ولكنها حصيلة من الفرد، والمجموعة، وظروف التنظيم(2).

وبالنظر في هذا التعريف يمكن أن ندون ملاحظة هي أن العملية القيادية يمكن أن توجد في الأسرة، والتي تتمثل في سلطة الأبوين على الأبناء أيضا توجد في جميع التنظيمات غير الرسمية.

ونختم حديثنا عن مفهوم القيادة مستعرضين بعض التعريفات لعدد من العلماء والمفكرين، حيث أن هناك أفكار كثيرة ومتعددة تتصل بالقيادة كان لها أثر في ألقاء

---

(1) تأليف جماعي، **التنمية الإدارية ،** عمان: دار زهران للنشر ، 1997، ص 129.

(2) منصور بن لرنب ، "**استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر** "، **أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر :** معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية،1988 ،ص 313.

الضوء على مفهوم القيادة وتحديد معناها، ومن ضمن هذه الأفكار يمكن إيجاز بعضا منها لمفكرين بارزين في الفكر القيادي .

فالقيادة عند البعض منهم في مفهومها العام وكما عبر عنها أوردي تيد (O. Tead) هي " النشاط الذي يمارسه شخص للتأثير في الناس، وجعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون في تحقيقه "[1].

بينما يعرفها المفكر باس (B. Bass) " بأنها عملية تتم عن طريقها إثارة اهتمام الآخرين وإطلاق طاقاتهم وتوجيهها في الاتجاه المرغوب "

ويعرفها جوليبماوسكي (R. Golembiwsky) " بأنها القدرة القويمة للتأثير في الناس في النواحي المرغوبة "

وأخيرا يعرفها ليترر (J. Litterer) " بأنها ممارسة التأثير من قبل فرد على فرد آخر لتحقيق أهداف معينة" [2]

ووفقا للتعريفات السابقة يتضح لنا أن هناك ثلاثة شروط أساسية لابد من توافرها لتوفر عنصر القيادة وهي: [3]

1. وجود جماعة من الناس (شخص أو أكثر).
2. وجود شخص من بين أعضاء الجماعة قادرا على التأثير الايجابي في سلوك بقية الأعضاء
3. أن تستهدف عملية التأثير توجيه نشاط الجماعة وتعاونها لتحقيق الهدف المشترك الذي تسعى إلى تحقيقه.

ونود الإشارة إلى أنه في بعض الأحيان أن من يملك السلطة لا يسيطر على مجريات الأمور، وهنا يصبح من الممكن التعرف على من يملك السلطة الحقيقية في الوحدة أو المنظمة الذي يعتبر حقيقة هو القائد الفعلي، ومن هذا المنطلق تشير بعض الحقائق إلى

---

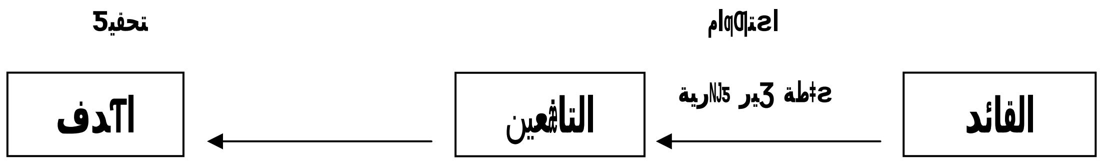
[1] نواف سالم كنعان ، **القيادة الإدارية** ، الطبعة الأولى ، عمان : دار الثقافة ، 2006، ص89-90 .

[2] المرجع نفسه، ص 90.

[3] المرجع نفسه، ص 90-91.

التعريف الفعلي للقيادة، وهو التعريف المقبول لدى كثير من الخبراء والمفكرين في هذا المجال وهو أن القيادة " عبارة عن إجراءات يؤثر بمقتضاها شخص على باقي أعضاء الجماعة لتحقيق أهداف محددة لهما .

" وللتوضيح أكثر لعملية القيادة يمكن الرجوع إلى الشكل (1-1) لمعرفة إجراءات القيادة كالأتي: [1]




(شكل توضيحي لإجراءات القيادة حول تأثير القائد على تابعيه، باستخدام أساليب غير قهرية لتحقيق أهداف الجماعة).

وهذا الشكل هو عبارة عن إجراءات يؤثر فيها القائد على تابعية باستخدام أساليب غير قهرية، ووفقا لهذا التعريف فإن القيادة تقوم أساسا على التأثير على الآخرين – بمعنى أن القائد يستطيع أن يغير اتجاه أو سلوك تابعيه، وعلى هذا الأساس فان التابعين يقبلون توجيهات القادة نظرا لأنهم يحبونه، ويحترمونهم ويعجبون به، لا بسبب الوظيفة الرسمية التي يتقلدونها .

إن فكرة القيادة باعتبارها ظاهرة اجتماعية وتنظميه وفنية، فإن الأفكار المتعلقة بالقيادة يصعب تحديد الأفكار المتعلقة بها وتعريفها بطريقة جامدة وموجزة، ويرى د.عمار عوابدي أن القيادة" تتجسد في الطاقة والقدرة التنظيمية الناتجة عن التفاعل التلقائي الرضائي بين شخص تتوفر فيه سمات وصفات ومقومات قيادية استثنائية ومتميزة مع مجموعة الأفراد التابعين المترابطين والمتوحدين في ظل مجموعة أو منظمة معينة حول هدف أو أهداف محددة يراد تحقيقها، في ظل مجموعة من المواقف والظروف والاعتبارات الاجتماعية والإنسانية والتنظيمية" [2]

---

(1) جيرالد جرينبرج، روبرت بارون، **إدارة السلوك في المنظمات** ، تعريب ومراجعة : رفاعي محمد رفاعي، إسماعيل على بسيوني، الرياض : دار المريخ للنشر ،1425ه- 2004م، ص 568-569 .

(2) عمار عوابدي ، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، الجزائر : دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، 1998م، ص 246.

أي أنها يشمل أركان فكرة القيادة الإدارية وهي (الطاقة والقدرة التنظيمية، سمات القائد الإداري، مجموعة التابعين للقائد، طبيعة الموقف الذي تمارسه القيادة، التفاعل مع المواقف والظروف).

أما القائد "فهو من يملك القدرة على التأثير في سلوك العاملين بالمنظمة الإدارية بما لدية من مقدرة على الإقناع، بحيث يخضعون له، تعبيرا عن الولاء وتقديرا لشخصه" (1)

ومن هذا المنطلق يبرز الفرق بين القائد الذي لديه قدرة على التأثير في سلوك العاملين من القائد أو الرئيس(*) الذي يعتمد على ما لدية من سلطات رسمية فقط ويخضع العاملين لقراراته وأوامرة عن طريق توقيع الجزاءات والعقاب وغالبا ما يدخل في كثير من الخلافات مع العاملين معه والذين يضعون له المعوقات والعراقيل الإدارية وأيضا يضعف الروح المعنوية للعاملين في المنظمة الإدارية مما يؤدي إلى انعكاسات سلبية تؤثر على المقدرة الإنتاجية للعاملين في المنظمة الإدارية.

وبالنظر إلى التعريفات المتعددة والسابقة والتي توضح مفهوم ظاهرة القيادة عند العلماء والمفكرين والمهتمين بها، إلا أنه يمكن القول بأن التعريف الأمثل للقيادة ونخص بالذكر (القيادة الإدارية) والذي يدخل في مجال دراستنا هو ذلك التعريف الذي يجمع بين الغاية أو الهدف والوسائل، ولا يكتفي بالتركيز على أي واحدة منهما فقط.

كما أن اختلاف مناهج وأساليب البحث التي اتبعها رجال الفكر الإداري في تحديدهم لمفهوم القيادة متعدد في الآراء ووجهات النظر، فهناك من استقصى مفهومه للقيادة بناء على دراسات ميدانية انتهجت المنهج العلمي الاستقرائي الميداني، حيث ذهبت تبحث عن النماذج القيادية وتخضعها للدراسة والبحث لتستخلص منها تعريفاً محدداً تظن أنه يعبر عن حقيقة طبيعة القيادة، وهناك من انتهج في دراسته وتحديده لمفهوم القيادة المنهج

---

(1) حسين عثمان محمد عثمان ، **أصول علم الإدارة العامة** ، الطبعة الأولى ، بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية ، 2007 ، ص 384-385 .

(*) انظر بصدد التفرقة بين القائد الإداري والرئيس الإداري كلا من:

د.حسين عثمان محمد عثمان ، المرجع نفسه، ص 389- 390، د. عبد الغني بسيوني عبداللة ، **أصول علم الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 261-262، د. أحمد فواريه، **فن القيادة: المرتكزات والمنظور النفسي الاجتماعي والثقافي**، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 2007م، ص169-170.، د عمار عوابدي، **مبادئ إدارة الشرطة الرقابية**، مرجع سابق الذكر ، ص258-264، د. خميس السيد إسماعيل، **القيادة الإدارية، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1971م، ص 40.

الاستقرائي المكتبي، حيث استند يجمع تعريفات القيادة التي توصل إليها من سبقه من الباحثين والكتاب سواء من انتهج منهم نفس نهجه، أو من انتهج منهم المنهج العلمي الاستقرائي الميداني، ثم اخضع هذه التعريفات للدراسة والتحليل، وتوصل منها جميعها إلى تعريف من سبقه في التوصل إلية ، حتى أن البعض يرى أنه ليس من السهل الوقوف على تعريف معين و محدد.

## 1. التمييز بين مفهوم القيادة والمفاهيم المتشابهة معها:

### أ. التمييز بين القيادة والرئاسة:

ونود الإشارة والتوضيح إلى أن هناك خلطا بين مفهوم القيادة ومفهوم الرئاسة عند العامة من الناس، وهذا الخلط ناتج من مصدر واحد وهو ممارسة السلطة على الأفراد العاملين بالمنظمة، وعلى هذا الأساس يتبادر إلينا التساؤل حول مصطلح القائد والرئيس، هل هما مترادفين من حيث المعنى ؟ أم أنهما مختلفان تماما ؟ وماهي أوجه التشابه و الفروق الجوهرية بينهما ؟ وللإجابة على هذا التساؤل يشير الدكتور عبد الغني بسيوني عبدالله في مؤلفة أصول علم الإدارة العامة، أن هناك فرقا بين القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية، لإن الرئيس الإداري قد يجمع بين صفتي القائد والرئيس في حال توفرت فيه شروط القيادة، بينما في حال فقدانه لشروط القائد الإداري فإنه يحتفظ بصفة الرئيس الإداري فقط، ولذلك فكلا من القائد والرئيس الإداري يتفقان في إنهما يحتلان مركزا رئيسيا في المنظمة ويتمتعان بسلطة تقديرية كبيرة.

أيضا من الفروق الجوهرية بينهما نذكر الفروق التالية :

- إن الرئيس الإداري عادة ما يأتي بالتعيين، أي أنه مفروض رسميا على أعضاء المنظمة، وللتوضيح أكثر نوضح هذا المثال البسيط إذا لجأ الرئيس الإداري إلى استعمال السلطة الرسمية في تسيير شئون المنظمة بصفة أساسية، فهو رئيس إداري فقط بينما إذا اتجه إلى أسلوب بسط نفوذه بالإقناع والرضا واستمالة أفراد التنظيم إليه، وجعل السلطة الرسمية آخر الوسائل التي يلجأ إليها، في هذه الحالة استطاع أن يكون قائدا إداريا بالإضافة إلى كونه رئيس إداريا [1].

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 261-262.

وعلى هذا الاعتبار ليس كل رئيس إداري قائدا إداريا، في حين أن العكس صحيح أي أن كل قائد إداري هو بالضرورة رئيس إداري.

أضف إلى ذلك من الفروق الأساسية بينهما نذكر النقاط الآتية :[1]

- الرئيس الإداري مفروض على العاملين بالمنظمة الإدارية بقوة القانون، أي طبقا لقواعد التنظيم الرسمي المحددة في القوانين واللوائح.
- إن الرئيس الإداري يستمد سلطته وتأثيره ونفوذه من القواعد القانونية المنظمة لمركزه القانوني، فهو صاحب السلطة وفقا لأحكام القانون بغض النظر عن مستواه الوظيفي.
- بينما القائد الإداري يستمد سلطته من قوته الذاتية أي السمات والخصائص والمهارات الإدارية التي تميزه في التنسيق بين أنشطة الأفراد وإزالة الخلافات بينهم، والالتفاف حوله والعمل معه كفريق واحد متعاون.
- بالنسبة لعلاقته بالعاملين في المنظمة يعتمد الرئيس الإداري - بالدرجة الأولى - أثناء ممارسة اختصاصاته معتمدا على الامتيازات القانونية بحكم موقعة الوظيفي، وهذه الامتيازات تعطيه الحق في سلطة توجيه الأوامر سارية النفاذ وأيضا توقيع الجزاءات التأديبية على المخالفين.

وفي الجهة المقابلة نجد القائد الإداري يعتمد في علاقته بالعاملين معه على عنصري التأثير والاستمالة سعيا منه لقبولهم تنفيذ ما يصدر لهم من تعليمات عن رضا واختيار، ولا يلجأ إلى عنصر الإكراه إلا في حال الضرورة القصوى فقط.

يمكن أن يتحول الرئيس إلى قائد وتحول القائد إلى رئيس، ففي حال بروز قوة شخصا نية ذاتية للرئيس الإداري بحيث يتمكن من التأثير على مرؤوسيه وإقناعهم بتنفيذ تعليماته وأوا مرة دون اللجو إلى استخدام امتيازاته القانونية في مواجهتهم، فإنه يصبح قائدا.

أضف إلى ذلك في حالة ضعف شخصية القائد عند مواجهة أعضاء التنظيم وتكرر لجوئه إلى ما يخوله القانون من سلطات لإجبار العاملين بالمنظمة على تنفيذ تعليماته ولو مرة، فإنه يفقد صفته كقائد وبالتالي يتحول مباشرة إلى رئيس.

---

[1] حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق الذكر، ص 389-390.

وفي الجانب نفسه نود الإشارة إلى ضرورة الحديث عن القيادة النسائية، نظرا لأهمية الموضوع وكذلك لتنامي دور المرأة في المجتمع وعليه فإن الباحث سوف يتناول مفهوم القيادة النسائية، فماذا يقصد بهذه القيادة ؟

## f. مفهوم القيادة النسائية:

"أنها فئات الإناث اللاتي يقمن بالإشراف والتي تبدأ من رؤساء الصف الأول للعاملين إلى أعلى السلطة في التنظيم ، وتستمد شرعيتها من نوعين من السلطة هما : السلطة الإدارية، والسلطة الموقفية"[1].

أضف إلى ذلك قد يختلف الكتاب في نظرتهم للقيادة على مستوى التخصص الواحد كلا حسب مجاله وتخصصه، وأيضا وفقا لتوظيف هذا المفهوم في المجال المحدد له والبيئة الخاص به وكذلك مراعاة الفترة الزمنية والتي تلعب دورا هاما في صنع الشخصية القيادية.

## IV. أهمية القيادة :

إن موضوع القيادة يعد من المواضيع الأساسية والرئيسة في الحياة نظرا لما تلعبه من دور كبير في عملية التنمية بصفة عامة، والتنمية المحلية بصفة خاصة، وتعود هذه الأهمية أساسا إلى صناعة القرار سواء كان سياسيا أو اقتصاديا أو إداريا أو عسكريا... الخ، لأنه لا قرار بدون قيادة، التي تتولى عملية التوجيه وتحمل مسؤولية الإفراد في المجتمع، وبناءا على ذلك فإن غالبية الكتاب والمفكرين يؤمنون اليوم بأهمية الإنسان القائد، وذلك لما يترتب عليه من مسؤولية إعداد وتدريب الإطارات البشرية، والإدارية، والمحلية، وأيضا دورها في تحقيق الأهداف المسطرة وتحويلها إلى نتائج ملموسة.

[1] فاطمة محمد علي عثمان، **القيادة النسائية في عالم متغير،** الطبعة الأولى، الإسكندرية : البيطاش سنتر للنشر والتوزيع ، 1998، ص 32-33.

أضف إلى ذلك أن القيادة تعد في الأساس جوهر العملية الإدارية والقلب المحرك للكيان الإداري وأيضا هي مفتاح الإدارة، بل إن البعض الأخر يعتبر القيادة هي المعيار الذي يحدد على ضوئه نجاح أي تنظيم إداري .[1]

كما تعود أهمية القيادة إلى العنصر البشري الذي أخذ يحتل المكانة الأولى بين العناصر الإنتاجية الأخرى والتي تساهم في تحقيق أهداف المشروع المنشود، فسلوك الفرد من الصعب التنبؤ به نظرا للتغيرات المستمرة في مشاعره وعواطفه، كذلك التغير في الظروف المحيطة بالمشروع من شأنها أن تؤدي إلى تغير مستمر في السياسات، وذلك لكي تضمن المنشاة الحد الأدنى المطلوب من الجهود البشرية اللازمة لتحقيق أهدافها وضمان استمرارها، فيجب أن توفر للعاملين قيادة سليمة وحكيمة تستطيع حفظهم والحصول على تعاونهم من أجل بذل الجهود اللازمة لانجاز المهام الموكلة لهم، فقد دلت الدراسات المختلفة على قلة عدد العناصر البشرية القادرة نسبيا على ذلك، وفي هذا الجانب " فإن القدرة على القيادة سلعة نادرة لا يتمتع بها إلا القلائل من أفراد المجتمع ".[2]

إذا فالحاجة إلى تصميم برامج تدريبية مختلفة من أجل رفع المستوى القيادي بين العاملين في هيئاتها الإدارية المختلفة أصبحت ضرورة، ويمكن القول أن القائد الناجح هو الذي يخلق في دائرته العادات والتقاليد التي تتفق وأهداف المشروع الذي يعمل فيه،حيث أن الجانب السلوكي هو جوهر عمل القيادة في علاقة الرئيس بمرؤوسيه وبزملائه، ويتمثل ذلك في التأثير الذي يمارسه فرد ما على سلوك أفراد آخرين ويدفعهم للعمل بفاعليه واتجاه معين، هذا الدور القيادي يتطلب فهما عميقا للسلوك الإنساني ويتضمن إدراكا لحقيقة التأثير في الآخرين .

وخلاصة القول أن الطبيعة المتأصلة في الإنسان تستلزم القيادة، بل هي أكثر من ضرورية، فطبيعة الإنسان سواء في الماضي والحاضر وأيضا في المستقبل تتطلب القيادة، فقد أجمع اليوم الكتاب والمفكرون والعلماء على أهمية القيادة لما لها من ارتباط في حياة الإنسان في كافة المجالات المختلفة السياسية، الإدارية، الاجتماعية، الاقتصادية... الخ.

---

[1] نواف سالم كنعان، مرجع سابق الذكر، ص 111.

[2] كامل المغربي وآخرون، مرجع سابق الذكر، ص 164.

## V. نظريات القيادة:

تناول كثير من المفكرين والمؤلفين نظريات القيادة مبرزين تعددها حسب الميادين الحياتية، وفي هذا الاتجاه سوف نشير إلى ابرزهذة النظريات القيادة، مع تحليلها لهذه وإظهار التباين والاختلاف بينهما في مواقف نظريات القيادة في الفكر الإداري المعاصر والتي توضح حقيقة القيادة الإدارية.

يمكن تصنيف نظريات القيادة على النحو الآتي :

### 1. نظرية السمات : (القيادة الموروثة) The Theory Traits

تنص هذه النظرية على أن القيادة يحصل عليها الفرد عن طريق الوراثة من أبوية فهناك من يولد ليكون قائدا، وآخر يولد ليكون تابعا، فصفات القيادة كالثبات والجرأة والإقدام والمهارة والقوة... إنما هي هبة من السماء لشخص القائد، أي أن الصفات القيادية تورث من الإباء إلى الأبناء، إلا إن النظرية تعرضت لانتقادات تحد من فعاليتها، ومن هذه الانتقادات:(1)

- فشلت هذه النظرية في تحليل السلوك الإنساني واكتفت بوصف ذلك السلوك.
- فشلت النظرية أيضا في تحديد الصفات القيادية الموروثة وذلك لصعوبة الفصل بين الصفات القيادية الخاصة والمشتركة.
- فشلت في اعتبار تأثير الجماعة على المواقف والسياسات الإدارية.
- فشلت في تحديد الصفات المهمة من الصفات الموروثة كما فشلت في التعرف على الصفات التي يتميز بها القائد والضرورية لدعم شخصيته.

وبالرجوع إلى أراء بعض المفكرين الغربيين والتي تحدث عن هذه النظرية ومن بينهم ارادوي تيد Tead في كتابة (فن القيادة) حيث ذكر قائمة لسمات أوصاف عشرة لابد من توافرها لنجاح القيادة وهي:(2)

الطاقة البدنية والعصبية، والشعور بالغرض والاتجاه والحماس والشغف بالعلم والصداقة

---

(1) وفيق حلمي الأغا، **دور القيادة الإدارية في التطوير والتنمية الإدارية**، دمشق:المنظمة العربية للتنمية الإدارية،أكتوبر 2003م، ص 253.

(2) Tead. O. **The Art of Leadership,** N.Y., MaGraw_Hill, 1935, p. 12.

والمودة، والتكامل والأمانة، والحكم، والمهارة الفنية، والبت في الأمور والحسم، والذكاء والمهارة في التعليم، والإيمان، وهذه الأخيرة قد أفرد لها أكثر من فصل في كتابة.

وبالرغم من الجهود والدراسات والأبحاث من جانب علماء الفكر الإداري وأرائهم حول نظرية القيادة خلال سنوات ماضية، إلا أن هذا الفكر قد واجه من بين أنصاره من يبتكر لكل تلك الجهود ويصرح عن هذه النظرية بالمقولة التالية:

(إن دراسة سمات القائد لم يكن مدخلا مثمرا لشرح وبيان حقيقة القيادة، فليس كل القادة يمتلكون كل هذه السمات، كما أن كثيرا من غيرالقادة يمتلكون معظم أو كل هذه السمات)(1).

وتتطابق وجهة نظر احد الباحثين المتخصصين من رجال الفكر الإداري وهو كونتز koontz مع رأي المفكر والمتخصص في هذا المجال جيجز Jennings (*) حول حقيقة القيادة في ضوء نظرية السمات.

ويرى فريق آخر أن هناك سمات محددة لها مرتبطة بالقيادة الفعالة، وإن كان بعضهم يختلفون فيما بينهم حول تلك السمات.

ونتيجة لهذا التعدد والتباين في الآراء والمواقف وكذلك الانتقادات التي وجهة لهذه النظرية، أدى ذلك إلى أن يدعوا بعضهم إلى التخلي عن نظرية السمات ومن ثم الأخذ بنظرية المواقف.

**2. نظرية المواقف :**

بالنسبة لهذه النظرية ترى بأن الموقف الذي يوجد فيه الفرد هو الذي يحدد إمكانيات ومهارات القياديين، وخير دليل ذلك هو نجاح القادة في مواقف معينة نجاحا باهرا وفشلهم في مواقف أخرى.

وأنصار هذه النظرية يعتبرون القيادة موقفا يتفاعل معه القائد وجماعته، كما أن الظروف

---

(1) Koontz, Harold & Others, **Principles of Management,** N.Y., Mc graw-HILL, 7th ed, 1980, P 665.

(*) حيث يقول: (إن خمسين سنة من الدراسات والبحوث قد فشلت في تقديم سمة من سمات القيادة - أو مجموعة منها - يمكن أن تستخدم في التمييز بين القادة وغير القادة) انظر في ذلك :

- Jennings, E. E. **The Anatomy of leadership, Management of Personal Quarterly,** 1961, Vol. I. N° 1, P. 2.

لا تعتبر القيادة موهبة فالقائد الناجح هو" ذلك القائد الذي يستطيع تغيير سلوكه وتكيفه بما يلائم الجماعة من خلال وقت محدد لمعالجة موقف معين"[1].

ووفقا لذلك فالعامل الأساسي والرئيسي لظهور أية قيادة يعود إلى طبيعة وظروف الموقف البيئي وما يحيط به، وما يحمل من عوامل وعناصر موقفية وبيئية، هي بطبيعتها عرضة للتغيير والتحول من فترة لأخرى ومن موقف لآخر، ومن ثم فقد ساد الاعتقاد بأن القادة هم نتاج مواقف محددة، ولذا فقد تزايدت الأبحاث والدراسات التي أخذت بهذا الاتجاه، وخاصة من جانب أولئك الذين لم يقتنعوا بنتائج بحوث ودراسات نظرية السمات، وخاصة بعدما تبين لهم أن هذه النظرية أكثر أقناعا في تفسير وظهور كثير من القيادات التاريخية، وأيضا الكارزمية على مدار التاريخ، وعلى الرغم ما بين هذه القيادات من تباين في الصفات والسمات، ونذكر على سبيل المثال وليس الحصر من هولاء القادة (هتلر) Hitler في ألمانيا و (موسوليني) Mussolini في ايطاليا وكذلك روزفلت في الولايات المتحدة في الثلاثينات وغيرهم ظهروا خلال تلك الفترة الماضية، وأيضا ظهور قيادة ناجحة في الصين (ماوتسونج) وشيوع نجمه فيما بعد الحرب العالمية الثانية، فكل هؤلاء القادة وغيرهم - بالرغم من اختلافهم في السمات - لكن هم نتاج تلك العوامل والظروف البيئية التي سادت الموقف أبان الفترة التي تولوا فيها القيادة.

وبناء على ذلك فالقيادة وفق هذه النظرية لا تتعلق بشخص ما في حد ذاته، بل هي وظيفة يتم تأديتها، حيث يتطلب الموقف القيادي أنواعا محددة من الإجراءات والأعمال التي ينبغي تأديتها، فالقائد هنا ما هو إلا أداة يتم من خلالها تنفيذ هذه الإجراءات المؤدية إلى تحقيق الحل الملائم طبقا لمتطلبات الموقف القيادي، كما تسهم هذه الإجراءات في تحديد وتوزيع الأدوار على أعضاء الجماعة والتنسيق بين هذه الأدوار، بهدف مساعدة الجماعة على تحقيق المهام الموكلة إليها أو الأهداف التي ينبغي تحقيقها.

وفي هذا الموضع سوف نتطرق إلى بعض رواد النظرية الموقفية والذين ساهموا في دراساتهم وأبحاثهم من أجل الكشف عن حقيقة القيادة.

---

(1) مهدي زويلف وعلي العضايلة ، **إدارة المنظمة: نظريات وسلوك** ، الطبعة الأولى ، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع،1996، ص 249 .

### 3. نظرية فدلر (F. E. Fiedler):

تعد هذه النظرية من النظريات الموقفية، فقد أعتبر "فدلر" أن الموقف القيادي له الأثر الكبير على قرار القائد، ويرى أن الموقف يتأثر بالعوامل الآتية :[1]

1. قوة مركز القائد (مساندة رؤوسائه له وما يملك من صلاحيات في محاسبة المرؤوسين).
2. طبيعة العمل (الأعمال الرتيبة تسهل عملية قيادة القائد)
3. علاقة القائد بمرؤوسيه (العلاقة الشخصية تؤدي إلى الاعتراف به كقائد وتسهل عملية القيادة).

فهذه النظرية تشير إلى أن القائد يتصف بنوعين من السلوك القيادي، فالأول يتسم بالمركزية والتسلط ويرى أنه يكون فعالا في تحقيق إنتاجية عالية للمرؤوسين في الحالات المتطرفة للمواقف (السهل جدا أوالصعب جدا) ، والثاني يهتم القائد فيه بالعلاقات والجوانب الإنسانية، وبذلك يحقق إنتاجية عالية للمرؤوسين في الحالات والمواقف المعتدلة (الموقف - متوسط الصعوبة).

وقد توصل "فدلر" إلى نتيجة مفادها أن ليس هناك أسلوبا قياديا واحدا ناجحا في كل المواقف أي أن القائد يجب أن يكون مرنا في استخدام أساليب القيادة المختلفة لضمان نجاح فعالية القيادة.

كما أن القيادة عند "فدلر" تتركز على المنظمة، والظروف والصفات، وفي هذا السياق السؤال يطرح نفسه: من هم القادة ؟ وكيف يبرز القادة ؟ وللإجابة على ذلك يقول "فدلر" أن الميول القيادية تظهر عند الأفراد إذا توفرت في بعضهم الخاصيتان الآتيتان :

- القدرة والمهارة في استغلال الموارد المتاحة في تحقيق أهداف الجماعة وإشباع حاجياتهم.
- إذا طغت الصفات الشخصية لبعض الإفراد على صفات الأشخاص الآخرين في المجموعة.

وفي هذا الصدد أيضا يرى "فدلر" أن الظروف هي التي تصنع القيادة ، وعليه فإن قدرة القائد في ممارسة التأثير على الآخرين تتوقف على ظروف الجماعة وعلى المهارة

---

[1] المرجع نفسه، ص 249-250.

القيادية (الشخصية وأسلوب العمل).
أي أن القائد لا يتصف بصفات القيادة من منطق صفاته الشخصية فقط ، وإنما من الظروف المحيطة به ودرجة التفاعل بين الفرد والظروف.

**4. نظرية ليكرت (R .Likert) في القيادة:**

بالنسبة لهذه النظرية فقد ظهرت في 1967 وقد استغرقت دراستها مدة ثلاثين سنة تقريبا حيث اعتمد likert على الأسلوب الديمقراطي في الإدارة ، واستنتج ليكرت أن القيادة الديمقراطية تعطي أفضل النتائج وقد قدم أربعة نماذج للقيادة هي: [1]

1. الأنموذج التسلطي (الاستغلالي): وفيه يكون القادة مركزيين بدرجة عالية وأيضا ثقتهم بمرؤوسيهم قليلة وينتهجون طرق التخويف والاكراة في الإدارة.
2. الأنموذج الاستشاري :تتوفر لدى القادة ثقة بمرؤوسيهم ويستفيد من أفكارهم وآرائهم ويعد هذا النموذج الأفضل .
3. الأنموذج المركزي (النفعي):ويشبه الأنموذج التسلطي إلا أنه اقل مركزية ويسمح بمشاركة المرؤوسين تحت إشرافه ورقابته .
4. الأنموذج الجماعي المشارك : ويطلق عليه النموذج الديمقراطي حيث تتوفر للقائد ثقة مطلقة بمرؤوسيه وهناك تبادل مستمر للمعلومات وقد ثبت من خلال الدراسة أن الأنموذجين الثاني والرابع تكون إنتاجية مجموعاتهم مرتفعة.

**5. نظرية الشبكة الإدارية (J. S. Mouton, R. R. Blake) :**

أما بالنسبة لهذه النظرية فقد حددت أسلوبين لسلوك القائد وهي نوعان هما:[2]

1. الاهتمام بالإفراد. 2. الاهتمام بالإنتاج

وجوهر هذه النظرية هو التركيز على القائد الناجح من منظور الشبكة الإدارية وذلك باستخدام شبكة القيادة ، وهو أسلوب شبكة القيادة الذي هو عبارة عن إجراءات تتم على عدد من الخطوات لتنمية المهارات وهما :

---

(1) وفيق حلمي الآغا، **دور القيادة الإدارية في التطوير والتنمية الإدارية**، مرجع سابق الذكر ، ص 254.
(2) جيرالد جرينبرج، روبرت بارون، مرجع سابق الذكر، ص 582-584.

- التمتع بالمهارات الفنية ( أفراد تتوفر لديهم المعارف الأكاديمية المتعلقة بكيفية تسيير وأداء العمل، و مهارات الاهتمام بالعاملين والإنتاج ) + مهارات التعامل مع الناس = قيادة ناجحة

أيضا هناك تقسيمات أخرى لنظريات القيادة مثل :

**ج. القيادة الإنسانية (الاهتمام بالإنسان):**

تؤكد هذه النظرية أن الإنسان يسعى لإشباع حاجاته السيكولوجية التي يمكن إشباعها ضمن إطار المؤسسة، وهذا ما وضعه ماكر يغور maker yagor في نظريته الثانية وهي نظرية (Y) وهو أنموذج استاتيكي رأسمالي.

كما تؤكد على أهمية دور الفرد ومساهمته في المنظمة، وترى أنه لابد من تحفيز الإفراد وتشجيعهم وتدريبهم من أجل الحصول على أقصى طاقاتهم الممكنة.

**د. القيادة العلمية (الاهتمام بالعمل):**

تنبع هذه القيادة من الحركة العلمية التي نشرها فريدريك تايلور Fredrik tailor ومن الأفكار التي جاءت بها تلك الحركة عن الإنسان وسلوكه تبعا لما أطلق عليه المفكر دوغلاس ماكر يغور والمسومة بنظرية (X) ، والتي تفترض أن الإنسان كسول لا يحب العمل وأنه يجب مراقبته باستمرار وتحفيزه للعمل ودفعه إليه ، وأن العامل لا يحب المسؤولية وأنه غير طموح، ولذلك قامت الحركة العلمية بتصحيح الوضع والذي يتم إلا بإحدى الطريقتين :

- تحسين طرق العمل الموجهة لرقابة المستويات الدنيا.
- تقوية الهيكل التنظيمي للمنشأة.

## VI. أشكال القيادة (القيادة الإدارية) :

سوف نتحدث عنها بإيجاز حيث هناك ثلاثة أشكال للقيادة وهي كالآتي :

**أولا - القيادة الإدارية :**

ويقصد بهذه القيادة (المديرين ) في المؤسسة أو المنظمة الإدارية، فالمدير عليه أن يكون أكثر تأثيرا في سلوك أعضاء الجماعة متبعا في ذلك الأسلوب الديمقراطي بعيدا عن

الأوتوقراطية والبيروقراطية والتسلطية.

وبالنسبة للقيادة الإدارية هناك عامل أساسي في القيادة يكمن في الفاعلية، وهذا العامل هو الذي يحدد نجاح أو فشل القيادة، وفي هذا الجانب السؤال يطرح نفسه ماذا يقصد بالفاعلية؟ أو بمعنى أصح القيادة الفعالة؟

فعلى سبيل المثال القيادة الإدارية التي تحقق نجاحا في أنجاز الأهداف والمهام المحددة لها والموكلة إليها بنسبة (50%) يطلق عليها قيادة ناجحة، أما إذا حققت هذه القيادة أهداف وأعمال محددة لها بنسبة أكثر من (50%) يطلق عليها قيادة فعالة، بينما أذا حققت أقل من تلك النسبة يطلق عليها قيادة فاشلة، وبناء على ذلك يمكن القول بأن هناك قيادة فعالة وقيادة ناجحة وأخرى فاشلة.

فالقائد الفعال هو"الذي يدفع الناس نحو الهدف الصحيح والمناسب والذي هو يراه ويقتنع به".

وفي ضوء ذلك يمكن تعريف **القيادة الفعالة** " بأنها عملية ابتكار الرؤية بعيدة المدى وصياغة الهدف ووضع الإستراتجية وتحقيق التعاون واستنهاض الهمم للعمل الجاد والمثمر." [1]

بينما القيادة الناجحة هي التي: [2]

- تصوغ الرؤى للمستقبل آخذا في الاعتبار المصالح المشروعة البعيدة المدى لجميع الإطراف المعنية.
- يضع استراتجيه رشيدة للتحرك في اتجاه تلك الرؤيا المستقبلية.
- يستنهض همم الأفراد حوله من أجل كسب تأييدهم للوصول إلى تحقيق تلك الإستراتجية.
- يضمن دعم مراكز القوة الرئيسية له، من أجل تحقيق الأهداف المشتركة للجماعة.

كما أن القيادة الناجحة تعمل على تحريك الأفراد في الاتجاه الذي يحقق مصالحهم على المدى البعيد، فالقيادة الناجحة تكون منهاجا ومهارة وعملا يهدف إلى التأثير في

---

[1] الأيهم صالح، **القيادة الفعالة**: كيف تصنع من نفسك قائدا متميزا، مرجع سابق الذكر، ص 13.

[2] هشام الطالب، مرجع سابق الذكر، ص 52-53.

الآخرين، والشخص القيادي هو الذي يحتل مرتبة متقدمة في المجموعة، ويتوقع منه تأدية عمله بأسلوب يتناسق مع تلك المرتبة.

قد يمتلك الفرد صفات قيادية عالية لكنة لا يستطيع أن يمارس أدوار القيادة فالقيادة أمر يتأثر بالبيئة والفرص والمواقف التي تواجه الفرد.

ومن هذا المنطلق يرى **الباحث** أن إحدى نتائج القيادة الفعّالة هي الإدارة الناجحة، وأيضا الإدارة الفعّالة هي نتيجة من نتائج القيادة الفعّالة، إذن القيادة الفعالة والإدارة الناجحة وجهان لعملة واحدة.

## VII. أسس القيادة الإدارية :

إن القيادة الإدارية لها أسس ومرتكزات موقفية، أي أن هذه الأسس قد تعمل في بعض المواقف ولا تعمل في البعض الآخر ويرجع ذلك حسب استجابة المرؤوسين لنفس الأسلوب نفسه الذي يختلف حسب طبيعة العمل والجنس وحجم الجماعة، وأيضا تتوقف على مهارات الإداري وحاجات المرؤوسين

أما الأسس التي ترتكز عليها القيادة الإدارية هي كالآتي:[1]

- العمل على الحفاظ على تماسك الجماعة وتضامنها من أجل تحسين الأداء للمرؤوسين.
- العمل على تحقيق أهداف الجماعة من خلال أعطاء المرؤوسين حرية كبيرة في وضع خطة.
- العمل وتحديد الأهداف ومنحهم الشعور بالمسؤولية لرفع الروح المعنوية.
- تسهيل التفاعل بين أعضاء الجماعة من أجل الوصول للأهداف المرجوة.

### 1. القيادة الجماعية (الديمقراطية):

وهذا النوع من القيادة يعبرعنها بالقيادة الديمقراطية بالمفهوم الغربي، أما من المنظور الإسلامي فيقصد بها الشورى وهذه القيادة تتضمن توزيع المسؤوليات القيادية بين الأفراد حسب قدرات كل منهم، بمعنى آخر أن الجماعة قد توزع الوظائف القيادية في يد قائد واحد أوقد توزعها على عدد من الأعضاء، وهي ضد تركيز القيادة في يد فرد واحد حيث

---

(1) وفيق حلمي الآغا، مرجع سابق الذكر، ص 262.

تستخدم شكلا من أشكال القيادة تتمثل بالمشاركة كأسلوب قيادي، وهذا يعني تخويل الأفراد سلطة أتحاذ القرارات ووضع السياسات وإصدار الأوامر، وتقاس فعالية القيادة من خلال زيادة المشاركة الايجابية للأفراد، ومن أهداف هذه القيادة أنها في خدمة الفرد والمجتمع من خلال إشباع رغبات الفرد وتنمية القدرة على القيادة.

يتميز القائد الديمقراطي في هذه القيادة بأنه يتفاعل مع العاملين ويصبح واحدا منهم - كما يصعب أن نميز بين القائد والعاملين معه - وتصدر القرارات من الجماعة نفسها فكل فرد يدرك مكانته ومسؤوليته.

لكن من هم الإفراد الذين تتوفر فيهم صفات القيادة الجماعية ؟

إن القيادة الجماعية (الديمقراطية ) هي :

- التي تتناقش مع أفراد الجماعة والعاملون معه ويصنعون القرار بالأغلبية.
- تلك التي تدرك أن كل فرد من الجماعة أسهم في صنع القرار أو الوصول إليه.
- القرار الجماعي يربط أفراد الجماعة معا "قائدا وعاملين "وتكون منهم أسرة واحدة.
- تقود الجماعة والعاملين معا بكفاءة وفاعليه.

أضف إلى ذلك تعتبر القيادة الديمقراطية من القيادات التي تشجع الإبداع، حيث إن مبادئ القيادة الديمقراطية واحدة، ودرجة الاختلاف فيها يكون في الدرجة وليس في النوع.

وفي هذه المحطة نقف ونتساءل عن ماهية الشروط اللازمه توفرها للقيادة الديمقراطية الناجحة والفعالة ؟

وللإجابة على هذا التساؤل هناك شروط لابد من توافرها لعملية القيادة الديمقراطية حتى تستوفي فعاليتها ونجاحها يمكن إيجازها في النقاط الآتية : [1]

أ. **التحفيز [illegible] الموجه** : ونعني به أن على القائد أن يوجه الجماعة نحو الأهداف المطلوبة والعمل معهم، والارتقاء بعناصرها إلى ماهو أفضل في إطار النمو المهني أو الشخصي.

ب. **النشاط المركز حول المشكلة** : بمعنى مساعدة الجماعة أو المنظمة على تحديد مشكلتها ووضع أهدافها ومعاييرها، والأخذ في الاعتبار بأنها الوسيلة الوحيدة لتحقيق

---

(1) رفعت عبد الحليم الفاعوري ، **إدارة السلوك التنظيمي** ، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005، ص 178- 180 .

التعاون والمشاركة في العمل.

ج. **المسؤولية المشتركة** : بمعنى ضرورة عمل القائد في بناء مفهوم التعاضد وتحمل المسؤولية الجماعية لدى جميع أفراد المجموعة أو المنظمة.

د. **التقدير والتقييم**: بمعنى أن يعمل القائد على تقدير وتقييم الأفراد العاملين معه في المجموعة أو المنظمة، ومنحهم حقوقهم وقدرهم كأشخاص يستحقون ذلك دون تصنع أو تكلف.

هـ. **الإنسانية** : بمعنى اندماجه مع المجموعة أو العاملين في المنظمة باعتبار تقاسم المسؤولية في العملية الديمقراطية، وفي نفس الوقت أن يعمل على أساس الفهم الكامل للعلاقات الإنسانية في إطار الحياة الاجتماعية للمجموعة أو المنظمة.

و. **ديناميكية الموقف**: ويعني العمل الجاد من قبل القائد على استمرارية تفاعل العناصر المختلفة التي تكون الموقف (Situation) أو تشكله مع أخذها في الاعتبار كمكون رئيس للقيادة.

ز. **تحمل المخاطرة (Risk Takeover) :** على القيادة الفعالة والناجحة أن تتحمل الأزمات التي تحدث للمنظمة والجماعة والعمل على مواجهتها، أيضا عليها أن تتحمل المخاطرة المترتبة على عملية التغيير، وعندما نتحدث عن التغيير، فإننا نتحدث عن المستقبل، وعندما نتحدث عن قيادة التغيير (المستقبل) نتحدث عن أشخاص قادرين على الاستشراف والاستبسار للمستقبل، حيث يتحملون عملية اتخاذ القرار بجرأة ومسؤولية، على الرغم من نسبة المخاطر التي ترافق هذه العملية التغييرية، وهنا يأتي دور القيادة الإبداعية والتي تحقق دورا حيويا وجوهريا في تحقيق أهداف المنظمة والجماعة.

ح. **المبادرة : (Initiation):** لابد وأن يملك هذا النوع من القيادة التغيير بالاعتماد في ذلك على مبدأ المبادرة الاستشرافية والتي تقود المجموعة أو المؤسسة للنجاح، وهذه قدرات ضرورية لقيادة التغيير حتى تضمن للمؤسسة التنافس والسبق والتميز.

## 2. القيادة العسكرية :

إن الحديث عن القيادة العسكرية واسع المجال ولا يسعنا في هذا الحيز التطرق إليه بنوع من التفصيل، ولكننا سنتحدث عنها بإيجاز، أن القيادة هي فن التأثير على الآخرين (الرجال) فالرجال هم الذين يخلقون المال والمثل يقول "بيت من الرجال أفضل من بيت

من المال"، كما أن القائد العسكري الجيد هو الذي يتحلى بالسمات القيادية الديمقراطية، والثقافة العامة والتدريب العملي واللياقة البدنية، ويقصد بالقيادة العسكرية أيضا هي "فن التأثير على الرجال وتوجيههم نحو هدف معين بطريقة تضمن بها طاعتهم وثقتهم واحترامهم وولائهم لإحراز النصر في المعركة وتحقيق الهدف المنشود ".[1]

أن المسؤولين في القوات المسلحة يهتمون بموضوع مايسمونة " تربية فن القيادة وتنمية المهارة القيادية "على أساس أن القيادة موهبة يجب تنميتها، كما أن القيادة يجب أن تكون ديمقراطية وتهتم بتنمية الشعور بالمسئولية والتدريب العملي، ودراسة التاريخ الحربي وخلق القادة.

وفي السياق نفسه نذكر مقولة للحكيم الصيني (ساما) sama يقول فيها : " أنت تستحق لقب القائد العظيم، إذا صففت قواك بصورة فنية، وركزتها بطريقة صحيحة ودفعتها للقتال المناسب وأدرتها بحكمة، وكافأتها بحق وحرستها بعناية ووزنت الأمور بدقة "[2].

وهناك تعريف أكثر ملائمة للجندي أن : "القيادة هي فن التأثير في السلوك الإنساني بغية تحقيق مهمة بالأسلوب الذي يرغب فيه القائد "[3].

وبالنظر في هذا التعريف الموجز للقيادة والذي ينحصر في نطاق التطبيق العسكري، ففي القوات المسلحة تحدد المهام عادة من جانب السلطة العليا حيث يؤثر القائد في الإفراد ويوجههم ويحثهم للقيام بمهام عسكرية، أو أهداف من أهدافها ضمن بيئة معينة، والقائد الماهر والناجح هو الذي يستطيع الحصول على كسب رجاله في العمل من خلال طاعتهم، واحترامهم وإخلاصهم وتعاونهم، بغية تحقيق الأهداف المشتركة بينهم.

ويرى البعض أن القيادة العسكرية " هي فن التأثير وتوجيه الرجال لهدف، بطريقة تحظى بها طاعتهم، وثقتهم، واحترامهم، وولائهم، وتعاونهم، وكلها لابد منها، لإحراز النصر في المعركة، أو تحقيق هدف، أو غرض محدد"[4]**.**

---

[1] سعد غالب ياسين، **الإدارة الاستراتيجية،** الطبعة الأولى**،** القاهرة: دار اليازوري العلمية للنشر**،** 1998، ص 98-90.

[2] المرجع نفسه، ص 90.

[3] صامويل هيز و وليم توماس، **تولي القيادة : فن القيادة العسكرية و...**، ترجمة : سامي هاشم ، الطبعة الثانية، بغداد: المؤسسة العالمية للدراسات والنشر، 1984، ص 18.

[4] المرجع نفسه، ص 19-20.

كما أن القيادة العسكرية كغيرها من القيادات تعتمد على السمات الشخصية للقائد، وعلى تطبيق الأساليب القيادية المناسبة لطبيعة النشاط العسكري. وهناك نوعان من القيادة هما:(1)

أ. **القيادة الآمرة**: وهي التي تقود عن طريق استخدام السلطة والقوة.

ب. **القيادة الإقناعية:** وهي التي تدخل العنصر البشري في حسبانها وتجعله في بؤرة اهتمامها، مع ما فيه من تعقيدات، لتنوع وتباين الفروق الفردية، البدنية والعقلية، والقدرات والإمكانيات.

كما تعتمد القيادة الاقناعية - إلى حد كبير - على مهارة القائد الشخصية.

أما الكاتب الغربي أمارسون Amarson صاحب كتاب "معرفو الإنسانية " فيؤكد على أن التاريخ ليس ألا حياة الإبطال، أي أن الأمم تقاس بأبطالها، والإبطال هم القائد العسكري، والفكري، والديني، والسياسي... الخ. والقيادة العسكرية تلعب دورا في حياة الإفراد من خلال تدريبهم وتعليمهم قواعد الانضباط والنظم العسكرية الحاسمة، وكذلك التقيد بالنظام والأوامر الصادرة من القيادة العسكرية ، وبالتالي هذا النوع من القيادة تساهم في عملية بروز وصنع القادة المتمثلين بالرجال الإبطال، وفي هذا الجانب يؤكد المفكر والكاتب الغربي (كاريبل توماس) في كتابة " الإبطال وعبادة الإبطال " موضحا في ذلك إلى "أهمية القائد وما له من مكانة عالية ومرموقة في المجتمع" .

## 3. القيادة الإبداعية:

إن الجهاز الإداري في الدول العربية في أمس الحاجة إلى توفر القيادة الإبداعية، لما لها من اثر بالغ وايجابي في تطوير وتحسين كفاءة الجهاز الإداري في المنظمات والمؤسسات الإدارية، حيث تعد القيادة الإبداعية بمثابة شمس ينبغي ألا يغيب ضوئها عن المنظمات العربية ممثلة في مؤسساتها الحكومية، وكذلك الخاصة ، لاسيما وأنها تواجه في ظل الأوضاع المتردية للمنظمة العربية تحديات كثيرة أفرزتها عوامل متعددة كظاهرة العولمة، ومتغيرات فرضتها ظروف العصر الحديث والتي تتمثل في التكتلات الاقتصادية

---

(1) بيري م سميث، [illegible] ، ترجمة : كمال محمد دسوقي ،الطبعة الأولى، القاهرة : الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000م، ص 111-114.

لدول العالم سواء كانت إقليمية أو دولية، ولذا فإن الدول النامية (المستضعفة) فهي أمس الحاجة إلى توفر القيادة الإبداعية في أجهزتها الإدارية والاقتصادية والسياسية والعسكرية...الخ ، وذلك لما لها من دور استراتجي في تحقيق تنمية شاملة في جميع مجالات الحياة. وعليه فإن القيادة الإبداعية هي وظيفة بل ومطلب استراتجي تسعى الدول الوصول إليه للأسباب الرئيسة الآتية :[1]

- إن الخطط والخطة التي وضعت والأهداف التي صممت تحتاج إلى تنفيذ على أرض الواقع، وهذا التنفيذ يقوم به أناس يختلفون ويتباينون من حيث الجنس والسن والقيم والمكانة الاجتماعية والمهن والسلوك... الخ، كما أن هولاء المنفذون يواجهون مواقف مختلفة قد تكون مشجعة أو محبطة، وقد يواجهون مشكلات متنوعة، لذلك نجد القيادة - في المستويات الإدارية المختلفة - تكون جوهرية وأساسية لتأليف قلوب العاملين وتنسق جهودهم في الاتجاه الذي يساعد على تحقيق الأهداف.
- إن جوهر القيادة الإبداعية يكمن أساسا في إدارة الأداء، والتي تعد عملية إستراتجية مستمرة تعنى بتحسين أداء العاملين فرادى وجماعة في العمل، كما أن إدارة الأداء هي جوهر عمل القائد الذي يأخذ في الاعتبار العامل البيئي للمنظمة، ويراعي أيضا الأخذ بأسلوب الإدارة الإستراتجية من أجل بلوغ الأهداف كلما أمكن، أضف إلى ذلك في ظل هذه القيادة يكون التطوير من خلال – ربط أنشطة إدارة الموارد البشرية وتوجيهها في مجالات العمل وحسب تخصصاتها العلمية والتقنية وكذا تطويرها وتحفيزها لتحسين أداء العاملين في المنظمة.
- بالرجوع إلى منظماتنا العربية والتمعن في أجهزتها يتبين لنا أن هذه المنظمات تواجه تحديات وتهديدات تنافسية أفرزتها أحداث كثيرة منها :
  - الاتفاقية العامة للتعرفة الجمركية والتجارة (الجات) GAT، لاسيما ما تضمنته هذه الاتفاقية من حماية الملكية الفردية والتي لها اثر سلبي في رفع تكاليف وفواتير التكنولوجيا المستوردة، طالما افتقرت منظماتنا العربية لقدرات توليد وتطوير وابتكار تكنولوجيا محلية ووطنية، من خلال مواردها البشرية ومواردها المادية الغزيرة، وهذا يرجع أساسا إلى ندرة وقلة توفر القيادات الإبداعية.

---

[1] رفعت عبد الحليم الفاعوري، مرجع سابق الذكر، ص 183-185.

- التكتلات الإقليمية التي يسودها الطابع الاقتصادي لدول العالم وخاصة الاتحاد الأوربي، وما يشكله هذا التكتل الاقتصادي العملاق من تأثير قوي على اقتصاديات المنطقة العربية على حساب التجارة مع شركاتنا العربية، أو ما يسمى التكامل الاقتصادي العربي الذي أصبح غائبا عن الممارسة في الواقع الاقتصادي في الأسواق العربية، ناهيك عن القيود التي تفرضه الاتحاد الأوربي على صادرات عربية، مثل ضريبة الكربون على صادرات البترول وكذا على صادرات الألمنيوم والسقف الموضوع على صادرات البتر وكيماويات ...الخ، وغيرها من الصادرات العربية التي تصدر إلى الأسواق الأوربية، في مقابل وجود أسواق عربية مفتوحة دون قيود[1].
- اتفاقيات المشاركة العربية الأوربية وما ستقدمه على المستوى القطري العربي من منافسة أوربية ومثال على ذلك الشراكة الأورو- متوسطية والتي دخلت فيها الجزائر كدولة شريكة، ولكن أين موقع الجزائر وسائر دول البحر الأبيض المتوسط، وبالأخص الدول العربية كالمغرب وتونس وليبيا ... الخ في ظل هذا التكتل الاقتصادي ؟

أضف إلى ذلك أن حجم وقدر المعونة الفنية والمالية التي يقدمها الاتحاد الأوربي لتأهيل الشركات العربية للمنافسة القادمة من أجل تحقيق تنمية اقتصادية لها لا يزال متواضعا لحد كبير، بل ولا تكفي هذه المعونة وحدها لتعزيز القدرات التنافسية للمنظمات العربية .

- هناك عامل مهم جدا يتمثل في المد التنافسي المتزايد والمتنامي للشركات متعددة الجنسيات في الأسواق العربية ، حيث تتميز هذه الشركات بقدرات تنافسية يصعب على منظماتنا وشركاتنا العربية مواجهتها بدون وجود إدارة جديدة متطورة وقيادة محفزة تصلح لمواكبة تحديات العالم الجديد.
- إن سمة التنافس في عصرنا الحديث يعد من الاستراتجيات التنافسية الرئيسة في عالم الأعمال اليوم، حيث تدرك المنظمات العربية أن المنتجات الجديدة والمطورة تأتي من خلال فرق البحوث والتصميم والتطوير والابتكار، والذي يضم فرق وتخصصات متنوعة ومتكاملة، وتعمل جنبا إلى جنب متعاونة ومتكاملة بروح الفريق الواحد، على العكس في منظماتنا العربية حيث يوجد فيها إدارات تعمل

---

[1] مصطفى أحمد سيد ، **تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي** ، ط2 ، القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، 1999، ص17-23.

كفرق منعزلة ومتفرقة[1].

- إن صفة القيادة الإبداعية تعد وقودا وطاقة أساسية للأفراد بالمنظمة، وذلك لما تملك هذه القيادة من بيئة نشطة تعمل على تشجيع الإبداع لتوليد الأفكار الجديدة، والتي تتضمن برامج للاقتراحات تحمل في طياتها حوافز مادية ومعنوية تقدمة لإفرادها العاملين أثناء إقامة الاحتفالات، بغرض تكريم المتميزين في المنظمة أفرادا وجماعات.

## VIII. أنماط القيادة:

فيما يخص أنماط القيادة يمكن إيجازها كالتالي :

### 1. القائد (المدير) الديكتاتوري:

وهذا النمط من القيادة الأوتوقراطية وتعني حكم الفرد المطلق وتوصف أيضا بالقيادة المستبدة[*]، حيث يهتم بالعمل أكثر من اهتمامه بالناس، فنمط هذه القيادة تتسم بالجدية والعمل له أولوية من بين الأولويات الأخرى على اعتبار أن متطلبات العمل تتعارض مع احتياجات الإفراد ، وبالتالي فإن المدير أو القائد يخطط وينظم ويوجه ويراقب العمل بشكل محكم على أساس أن ذلك يقلل من الصراع الإنساني[2].

وهذا النوع من القيادة يقوم القائد باستغلال السلطة المخولة له ليحمل أتباعه على القيام بالإعمال وفقا لارادتة، وهواه وعادة ما يلجأ إلى أسلوب التهديد والتخويف لتنفيذ قراراته وكل ما يريد. كما أنه لا يهتم بآراء الآخرين وأفكارهم وهو الذي يحدد الأهداف وطريقة تحقيقها.

وبناء على ذلك يمكن القول بأن نمط هذه القيادة هي قيادة مركزية شديدة بل أنها قيادة

---

(1) المرجع نفسه، ص 18-19.

(*) يقول الدكتور **عبد الغني بسيوني عبدالله** في هذا المجال "أن القيادة الاستبدادية أو التسلطية لا تتفق مع مبادئ التنظيم السليم ، ولا تساير الاتجاهات الحديثة في الإدارة العامة التي تهتم بالنواحي السلوكية والاتجاهات النفسية، وأيضا تنمية العلاقات الإنسانية داخل المنظمة ."

للتوضيح أكثر راجع: عبد الغني بسيوني عبداللة ، **أصول علم الإدارة العامة ،** الإسكندرية : الدار الجامعية، 1992، ص 262-263.

(2) فؤاد الشيخ سالم وآخرون، **المفاهيم الإدارية الحديثة،** الطبعة الرابعة، عمان: مركز الكتب الأردني، 1994م، ص ص 185- 186.

انفرادية، أما بالنسبة لطريقة إدارة القائد والمدير الديكتاتوري فإنه يعتبر نفسه بأنه صاحب السلطة المطلقة وعلى المرؤوسين التزام الطاعة الحتمية، كما أنه يهتم بتنفيذ القوانين واللوائح بشكل محكم من وجهة نظرة، وأيضا يقوم بعملية التخطيط والتوجيه وفرض قانون الثواب والعقاب بشكل محكم، ويسعى لدفع الإفراد للعمل بجهد أكبر.

وأخيرا يضع معايير رقابية محكمة لقياس الأداء وتصحيح الانحرافات أولا بأول وعقاب المخطئ، كما يعتمد على الزيارات المفاجئة لاكتشاف الأخطاء، أما فيما يخص الأهداف المتعلقة بالأفراد فهي بالنسبة له لا قيمة لها إذا لم تؤد إلى تحسين الإعمال والنتائج بشكل مباشر.

أما بالنسبة لمفهوم السلطة للقائد أو المدير الدكتاتوري هي مطلقة وليست حقا للآخرين، أي أنه بموجب هذه السلطة يستطيع من خلالها التحكم في تصرفات الآخرين، والأساس فيها الالتزام بتنفيذ ما يطلب من الآخرين أو بتعبير أصح للسلطة في نظر هذا النمط من القيادة أو المدير الديكتاتور تندرج تحت مفهوم ( سيد وعبيد ) وتعني الطاعة العمياء.

**أ. خصائص القائد الديكتاتوري :**[1]

- اتخاذ وإصدار القرارات منفردا.
- التمسك بالسلطة وحب السيطرة.
- الشك الدائم وعدم ثقته بالآخرين يؤدي إلى القلق وعدم الاستقرار النفسي.

## 2. القائد البيروقراطي :

بالنسبة لهذا النمط من القيادة يرتبط بمفهوم البيروقراطية والذي يعد نمطا معينا من التنظيم، وظاهرة البيروقراطية نشأت مع نشؤ الدولة، بدلا من الأوضاع القبلية والعرفية التي كانت قائمة قبل ذلك، وظلت تنمو مع نمو الدولة ونمو المعرفة حتى وصلت إلى المرحلة التي نعايشها في العصر الحاضر[2] ، كما يختلف المفهوم الشائع للبيروقراطية عن المفهوم العلمي لها، فكلمة بيروقراطية بمعناها السلبي مرتبط بالجمود والروتين في العمل والأداء البطيء وتركيز الصلاحيات في أيدي أشخاص غير مناسبين، كما أنها تعني الفشل في تحديد الصلاحيات والمسئوليات في المنظمة، وأيضا التهرب من المسئولية أو

---

(1) وفيق حلمي الأغا، مرجع سابق الذكر ، ص 264.

(2) كمال نور الله، **البيروقراطية والتغيير** ، الطبعة الأولى، دمشق : طلاس للدراسات والترجمة والنشر، 1992ص 17.

نقلها أو التخلص منها، وعلى الرغم من العيوب والسلبيات التي لحقت بالمفهوم إلا أننا ومن خلال هذه الدراسة سنركز على خصائص البيروقراطية باعتبارها أكبر آفة من آفات التنمية، وأكبر عائق دون تنفيذ إرادة الشعب، ولذا فإن من الضروري مواجهتها ومكافحتها في كل مظاهرها وسلبياتها.

ولعل من أهم دواعي الإدارة المحلية جعل مصالح الشعب مباشرة بين أيدي الجماهير وممثلي هذه الجماهير[1]، وتحقيق مثل هذا الهدف لا يمكن أن يتم مع بقاء الأجهزة مسيطرة على القرارات التي تتخذ، ولاسيما فيما يتعلق بالقضايا التي تمس مباشرة مجموعة المواطنين.

على أنه يجب الانتباه إلى أن أسلوب العمل الشخصي لا يصلح بديلا للبيروقراطية، فتعطل الأجهزة لتحل محلها الإدارة الشخصية لبعض المسئولين حتى لو كانوا مثبتين في الأصل عن إرادة الشعب ، تعني تركيز السيطرة الفردية، وهذا الأمر أسوأ من البيروقراطية إذ يجب ألا يغيب عن البال أن البيروقراطية مرحلة متطورة بالنسبة لأسلوب الإدارة الشخصية، التي هي من بقايا العصور الغابرة والعهود الاستبدادية، وهذه الظاهرة نلتمسها في بعض سلوكيات العاملين في الجهاز الإداري للدولة[2].

كما أن الجهاز البيروقراطي في الدولة المتخلفة يعاني من سلبيات البيروقراطية نتيجة لتأثير بعض العوامل وأهمها:[3]

- تفشي الروح الفردية والمصالح الفردية مع دعمها بالولاءات المختلفة.

- زيادة الرغبة في التسلط المطلق الذي لا مجال فيه إلى التقيد لقواعد التسلسل الهرمي التي قد تحد من تنفيذ بعض الرغبات.

- رغبة الأجهزة السياسية بمستوياتها المختلفة في توجيه الإدارة على كل مستوياتها باسم محاربة البيروقراطية ورعاية المصالح القومية ومتطلبات الشعب.

---

(1) محمد عبد الوهاب، **البيروقراطية في الإدارة المحلية،** القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2004، ص 544.

(2) جميل أحمد الجويد، "**مسار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية (1990-2000) ": دراسة تحليلية، رسالة ماجستير،** جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، 2005، ص 179-180.

(3) كمال نور الله، مرجع سابق الذكر ، ص 42-43.

- ازدياد القواعد المكتوبة تقيد كل مستوى من القواعد بالمستوى الذي فوقه (تقييد اللوائح والقرارات التنفيذية باللوائح) مما أدى إلى فوضى في التشريع والتنظيم.

- كما أن عمليات اتخاذ القرار تتم وفقا لأسلوب البيروقراطي الذي يميل الاتجاه فيه إلى تقليص المشاركة الشعبية.

### 3. نمط القيادة الديمقراطية:

ويطلق عليها القيادة الجماعية فهي تنبع أساسا من أساليب الإقناع والاستشهاد بالحقائق مع مراعاة أحاسيس الإفراد ومشاعرهم، وجعلهم يشعرون بكرامتهم وأهميتهم، فالقائد الديمقراطي يأخذ بآراء مرؤوسيه وأتباعه، ويولي أفكارهم الاهتمام اللازم،كما يقدم لهم المعلومات والإرشادات اللازمة، والتي لها دور فعال في تنمية الابتكار وتحقيق التعاون وإطلاق قدرات المرؤوسين وطاقاتهم الكامنة .

فالقيادة الديمقراطية تعتمد بصفة أساسية على تنمية العلاقات الإنسانية والمشاركة من جانب العاملين في المنظمة الإدارية[2].

كما أن هذا النمط من القيادة تعمل على مشاركة الأفراد والأخذ بآرائهم ووجهات نظرهم قبل اتخاذ القرارات وإصدارها، بينما في القيادة التسلطية[*] لا تهتم بمعرفة وجهات نظر العاملين، ولا تشركهم في عمليات اتخاذ القرارات، كما أنها لا تأخذ بأفكار وأراء الإفراد العاملين في المنظمة ولا تلتفت إلى رغباتهم وتحقيق حاجاتهم .

وطريقة الإدارة في ظل هذا النمط القيادي تكمن في مسئوليه تحقيق النتائج هي مسئولية الجميع وليس شخصا واحدا، فنجاح الموظف يعني نجاح المنظمة والعكس صحيح، أيضا هو النمط الذي يهتم بالعمل كثيرا وفي نفس الوقت يهتم بالإفراد العاملين في المنظمة، كما يسعى المدير أو القائد في تحقيق أفضل النتائج من خلال الالتزام بالعمل والفهم العالي بالمسئولية من خلال عملية صهر المجهود الجماعي في قالب واحد.

---

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 262.

(*) انظر: بصدد التفرقة بين القيادة الديمقراطية والقيادة التسلطية، الدكتور عبد الكريم درويش والدكتورة ليلى تكلا ، **أصول الإدارة العامة** ، مرجع سابق الذكر ، ص 408، أيضا الدكتور أنور رسلان ، **الإدارة العامة** ، مرجع سابق الذكر ، ص191 ، وأخيرا الدكتور إبراهيم شيحا ، **أصول الإدارة العامة** ، مرجع سابق الذكر ، ص 191-192.

وفي ضوء ذلك أن كل قائد إداري يريد لقيادته النجاح ولمنظمته التقدم والازدهار أن يأخذ بالأسلوب والنمط الديمقراطي في قيادته، وفي هذا الجانب نجد أهم ركائز القيادة الديمقراطية تتمثل في :

- أشراك العاملين في اتخاذ القرارات الإدارية، وبحث مشاكل العمل وطرق علاجها.
- وأيضا تنفيذ المهام القيادية عن طريق تفويض بعض اختصاصات القائد الإداري إلى العناصر الممتازة من العاملين.

وعلى الرغم من ذلك فأن تطبيق قائد المنظمة الإدارية لأسلوب المشاركة والقبول به، لا يقلل من شأنه ولا يشكك في قدراته على الاضطلاع بمهام القيادة واتخاذ القرارات، وإنما يعد عنصرا من عناصر نجاحه في القيادة وفي تقبل العاملين معه لقيادته لهم عن رضا واقتناع[1].

ووفقا لذلك نجد أن الأسلوب الديمقراطي في القيادة هو أكثر هذه الأساليب فعالية وإنتاجا، وهو أقربها للشرعية والتي تستمد من القاعدة الشعبية، أيضا تؤدي إلى توليد أفكار جديدة وإحداث تغييرات ايجابية وترسيخ الشعور بالمسؤولية الجماعية.
كما تكمن نجاح القيادة الديمقراطية في الأسلوب التي تتعامل بها مع أفرادها، فهذه القيادة توازن بين صفة الإلزام والقهر، فاللجوء إلى أسلوب القوة التي تتسم بها القيادة الدكتاتورية، غير واردة في سلوكياتها، بينما القيادة الديمقراطية تحترم أفرادها وتقبل بآرائهم وتفسح المجال أمامهم للتعبير عن قدراتهم وإبداعاتهم، وبناءا على ذلك يكون القائد الديمقراطي الناجح هو الذي يوازن بين أساليب الشدة واللين في أدارة الجماعة وتسيير أمورها[2].

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 274-275.

[2] إحسان محمد الحسن ، **علم الاجتماع الرياضي** ، الطبعة الأولى ، الأردن _ عمان : دار وائل للنشر والتوزيع ، 2005م، ص121.

ومن هذا المنطلق يرى **Kahl** أن نمط هذه القيادة يعد من الأنماط الانموذجية وذلك لأنها قريبة من القاعدة الشعبية وترتكز على مبدأ المشاركة الذي هو أساس الديمقراطية.

من خلال العرض السابق - حول ظاهرة القيادة وشروط القيادة الديمقراطية الفعالة يمكننا استنتاج بعض المميزات الرئيسة والمهمة للقائد الديمقراطي تتمثل في النقاط الآتية:[(2)]

- أن يتوفر لدى القائد المعرفة والوعي التام بنفسه وحدود امكانياته من حيث مكامن الضعف والقوة، بمعنى آخر أن يكون أنسانا يعرف قدر نفسه عن طريق تقبلها وتقويتها والثقة بها، وهنا تحضرنا مقولة أو حكمة "رحم الله امرءاً عرف قدر نفسه ".
- أن تكون له فلسفة في الحياة قادرا على تنميه قدراته وتطوير مواهبه وقادرا أيضا على التعلم واكتساب الخبرات والمهارات والأفكار الجديدة.
- أن يكون بينه وبين زملائه في العمل احترام متبادل، وان يكون قادرا على ضبط نفسه في معظم المواقف التي يتعرض لها.
- الإحاطة بالعلوم التي من شأنها أن تدعم أدواره، وإتقانه للمهارات اللازمة لتنفيذ هذه الأدوار القيادية بأرفع المستويات.
- اللجوء إلى مبدأ التقويم المستمر في ظل مفهوم الصديق الناقد(Critica Friend).

ومن هنا تبرز أهمية القيادة الديمقراطية كضرورة ملحة لابد من توفرها في الأجهزة الإدارية لما لها من دور فعال وسريع في تطوير وتنمية المنظمة الإدارية.

## IX. الإستراتيجية:

عند الإمعان والنظر في هذا المصطلح نجد أنه يرتبط أساسا بمصطلحات أخرى كالتخطيط الكلي والشامل أيضا له علاقة وطيدة بالمجالات العسكرية وعادة مايستخدم في الشؤون العسكرية وخاصة عند قيادة المعارك الحربية ، وبالرجوع إلى أصل مصطلح (الإستراتجية) يتضح لنا بأنها كلمة اشتقت أصلا من اللغة اليونانية وتعني حرفيا " أساليب القائد العسكري أو فن الجنرال والقيادة " وعودة إلى قواميس اللغة الانجليزية نجد أصل هذه الكلمة تستخدم في الجوانب والشؤون العسكرية، وتعني أيضا فن قيادة القوات.

---

[(2)] رفعت عبد الحليم الفاعوري، مرجع سابق الذكر، ص 180.

وفي هذا الموضع أيضا وبالنظر إلى مدلول مصطلح الإستراتجية يتضح لنا بأنه يحمل معاني متعددة، ولتحديد هذا المفهوم لابد من الرجوع إلى بعض التعريفات التي ذكرها مجموعة من المؤلفين والمفكرين والذين لهم اهتمامات في هذا المجال، وهنا يطرح السؤال نفسه ماهو المقصود إذن بالإستراتجية ؟ وما هي عناصر أو محاور هذه الإستراتجية ؟

**الإستراتيجية:**

"هي فن استخدام كل موارد الدولة أو مجموعة من الدول لتحقيق الأهداف السياسية العليا للدولة أو تلك الدول في الحرب والسلم"[1] بالنظر إلى هذا التعريف نجد أنه يشير إلى التخطيط الشامل، حيث أن الخطوة الأولى تبدأ حين يتم تحديد الأهداف العليا للدولة أو لمنظمة ما، بعد ذلك تأتي الخطوة الثانية والتي تتضمن التخطيط الشامل وهي عبارة عن مجموعة الوسائل والأساليب الموضوعة تحت تصرف القيادة أو الإدارة العليا والتي تدخل ضمن نطاق الإستراتجية، لذلك يمكن التعبير عنها بأنها المسار أو المسلك الذي تختاره الدولة أو المنظمة من أجل تحقيق أهدافها. وفي ضوء ذلك يمكن القول بأن الإستراتجية هي ("مجموعة المسارات والمسالك والمسار والمسلك الذي تختاره الدولة من بين البدائل المتاحة لها من هذه المسارات، والمتوفرة لديها وذلك بغرض تحقيق أهدافها في ظل ظروف غامضة وغير مستقرة".)

وهناك فريق آخر يرى أن **الإستراتيجية** " هي فن التأثير على الآخرين مع الأخذ في الاعتبار توقع ردود أفعال الآخرين وتصرفاتهم "[2].

ويرى الدكتور على السلمي في مؤلفه "**الإدارة المصرية**" بأن **الإستراتيجية** في أبسط معانيها هي "اختيار الأسلوب الذي يضمن الاستفادة من الطاقات والموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المرغوب الوصول إليها، مع الأخذ في الاعتبار أنواع المعوقات والظروف السائدة في المجتمع"[3].

وبالرجوع إلى التعريف نجد أن هذا المصطلح العلمي يحمل في طياته أعمالا مخططا لها وقائمة على عمليات البحث والدراسة وأنها لا تأتي من الفراغ. وهذه الدراسات

---

(1) سعد غالب ياسين ، **الإدارة الإستراتيجية** ، مرجع سابق الذكر، ص 89-90.

(2) المرجع نفسه، ص90-91.

(3) علي السلمي، **الإدارة المصرية : رؤية مستقبلية** ، القاهرة : الهيئة المصرية للكتاب، 1979، ص 105-106.

والبحوث تعمل على كشف الرؤيا المستقبلية للبحث عن أفضل السبل من أجل استخدام الموارد والإمكانيات المتاحة للمجتمع، وأيضا تساهم في معرفة المعوقات والصعوبات التي تواجه المجتمعات سواء كانت (قيادات، إدارات، أفراد، مؤسسات) وكيفية التغلب عليها.
وفي هذا الجانب أيضا يرى الدكتور أحمد صقر عاشور أن الإستراتجية هي "رؤية عامة منهجية وشاملة لما هو مستهدف ولكيفية الوصول إليه في أطار السياق البيئي الذي تتعامل معه المنظمة "(1).

وبالنظر في هذا التعريف يتضح أن الإستراتجية غاية وأهداف مختارة تتكامل مع السياق البيئي، ومنهج بلورة وتحقيق هذه الغاية والأهداف المرتبطة بها، ولذلك فالإستراتجية تشمل أهم ما هو مستهدف، وفي الوقت نفسه تمثل صيغة تتلائم مع البيئة وتشمل كذلك المنهج الذي حددت به النتائج المستهدفة والمسارات التي سيتم أتباعها أو المنهج التنفيذي الذي سيتم انتهاجه لتحقيق النتائج المستهدفة.

رأي الباحث :

وفي ضؤ ذلك يرى الباحث أن أيه تجارب إدارية تتخذ أوتتبع من أجل معالجة أوضاع إدارية ومحلية مثلا، أو اتخاذ سياسات وبرامج إدارية تسعى لتحقيق نتائج وأهداف منظمة ما، لا تعتمد على إستراتجية واضحة فإن مصير هذه التجارب الفشل وعدم النجاح. ومن هذا المنطلق فإن المتتبع والفاحص المدقق للتجارب العالمية الناجحة يجد أن سر نجاح أي منظمة ما سواء كانت إدارية، اقتصادية، أو اجتماعية ... الخ يكمن في وجود توجه استراتجي مدروس، أو بمعنى أصح إن وجود إستراتجية واضحة لهذه التجارب تدعم إستراتجية التنمية وتعززها، وعلى هذا الأساس فإن التجارب غير الناجحة والفاشلة يرجع أسبابها إلى غياب إستراتجية واضحة، أو كانت لها إستراتجية ناقصة أو غير متلائمة مع ظروف بيئتها.
وبناء على ذلك هل يمكن القول إذا كانت الإستراتجية هي عبارة عن خطة أو مجموعة من الخطط ؟ وما هو الفرق بين بينها والتكتيك ؟ أم أنهما مترادفان من حيث المعنى ؟

---

(1) أحمد صقر عاشور، **الإدارة الحكومية : الإستراتيجية ... الإدارة والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية**، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995، ص 106.

إن الإستراتجية وكما أوضحنا سابقا يتبين لنا أن الإستراتجية ليست خطة، بل هي تعد أسلوب عمل وليست برنامجا، أما الخطة هي الشكل النهائي الذي يحول الإستراتجية إلى خطوات علميه وعملية تعرف بالإجراءات، والتي تحدد الأهداف وتعد أول عملية من عمليات التخطيط.

أما في حالة غياب الأهداف الواضحة والمحددة للقيادة أو المنظمة يستحيل رسم السياسات والاستراتجيات التي يفترض فيها أن تحقق الأهداف المرجوة، أيضا أن كثير من المنظمات والمؤسسات لا تفرق بين الإستراتجية والتخطيط، فالتخطيط يتعلق بالبرمجة وتوفر قاعدة لبناء المعلومات، ولا يتعلق دوره بالاكتشاف، في حين أن الإستراتجية هي بحث وتنقيب مستمر.

وفي هذا الجانب سنوضح الفرق بين الإستراتيجية والتكتيك فماهو الفرق بينهما؟

## X. التكتيك :

التكتيك هو الخطط المرحلية والبرامج الموضوعية لتنفيذ استراتجيه ما، كما أن التكتيك يتوقف على عدة اعتبارات تتمثل بعامل الزمن والبيئة .

أيضا يمثل التكتيك الوسائل والطرق التي يمكن من خلالها تنفيذ أحد مجالات الإستراتجية، ويمكن تناول التكتيك من عدة وجوه أهمها حجم العمل والإمكانات والموارد المطلوبة لكل منهما، ونطاق الاهتمام ونسبة الوقت المتاح لتنفيذ أي منهما وطبيعة الموارد البشرية المخصصة للنهوض بهما. [1]

ويرى الدكتور مؤيد سعيد السالم في كتابه أساسيات الإدارة الإستراتجية بأن التكتيك يقصد به " الخطة التشغيلية التي تحدد بالتفصيل كيف يمكن تنفيذ إستراتجية معينة، وذلك في شكل (متى)، (وأين ) يمكن أن تتحول الإستراتجية إلى تنفيذ فعلي " كما أن هذه

---

[1] عبد الحميد عبد الفتاح المغربي، **الإدارة الإستراتيجية (لمواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين)**، الطبعة الأولى، القاهرة : مجموعة النيل العربية، 1999م، ص 25.

التكتيكات يمكن اعتبارها سياسات إجرائية تمثل حلقة وصل بين صياغة وتنفيذ الإستراتجية. [1]

ووفقا لذلك نجد أن الإستراتجية ترتبط ارتباطا كليا بالتخطيط والتكتيك، والعلاقة القائمة بينهما هي علاقة الجزء بالكل، حيث أن الإستراتجية والتكتيك عنصران من عناصر التخطيط، أيضا يمكن القول أن الغاية الأساسية للإستراتجية هي تخطيط وتنميه كافة الموارد البشرية والاقتصادية، بغرض تحقيق أهداف الدولة العليا وتستخدم في ذلك كل الوسائل والأسلحة المالية والإعلامية والدبلوماسية والعسكرية لتحقيق تلك الأهداف .

ومن خلال التوضيح والتحليل لمفهوم الإستراتجية يمكن التوصل إلى النتائج الآتية:

- أن الإستراتجية مجموعة خيارات لها ارتباط كلي بالوسائل والأهداف.
- أن الإستراتجية مرتبطة ارتباطا وثيقا بعملية صنع القرار (سياسي، إداري، اقتصادي... الخ).
- الإستراتجية لها علاقة وطيدة وارتباط بمجالات التنمية وإدارة التنمية.
- لها اهتمام بالخطة والتخطيط الاستراتجي .
- العمل على تحديد الموارد والإمكانيات والمتغيرات والمعوقات.
- التركيز على المدخل البيئي.
- العناية بالبعد الخارجي من حيث سياسة التسويق والتنافس التكنولوجي.
- لها علاقة قوية بتحديد المصير المستقبلي (هندسة المستقبل، المستقبليات، الإبتسار، الإستشراف).
- أخيرا تهتم بالمهارات البشرية المسيرة للمنظمة.

أي أن الإستراتجية عندما تركز على الثوابت لاتهمها النتائج الظرفية وإنما يهمها المستقبل " هندسة المستقبل "

وخلاصة القول أن الإستراتجية تركز على الثوابت والمتغيرات، تقوم على التوقع والحساب (ردود أفعال الآخرين وتصرفاتهم، الفعل والاحتمال، أيضا تقوم على الحقائق العلمية (بنك المعلومات) تقوم على القاعدة والتكتيك والمنظمة والفاعلين.

---

[1]. مؤيد سعيد السالم، **أساسيات الإدارة الإستراتيجية**، الطبعة الأولى، الأردن - عمان : دار وائل للنشر والتوزيع، 2005م، ص 152-153.

كما أن الإستراتجية لها بعد مستقبلي من حيث تقييم الإمكانيات والقدرات البشرية والتي تمتلكها الدولة أو أي مؤسسة أدارية ، وعلى ضؤ ذلك يتم أعداد الخطط الشاملة والمحلية من أجل تحقيق هذه الإستراتجية، وأيضا لكي يتم تحقيق الأهداف المطلوبة .

وحتى يتم تحقيق ذلك لابد من تطبيق نظام " **الإدارة الاستراتيجية** " فماذا يقصد بهذه الإدارة؟

## XI. **الإدارة الاستراتيجية:** (Strategic Management)

تشير الإدارة الإستراتجية إلى التوجه الإداري الحديث في تطبيق المدخل الاستراتجي في أدارة المنظمة كنظام شامل ومتكامل، فهي طريقة في التفكير وأسلوب في الإدارة، ومنهجية في صنع واتخاذ القرارات الإستراتجية.[1]

وبالنظر في تعريف المفكرين والعلماء لهذه الإدارة نذكر بعض التعريفات على سبيل المثال وليس الحصر، حيث يعرفها الدكتور علي السلمي هي منظومة من المفاهيم للإدارة وتنسجها في هيكل من الاستراتجيات التي توجه العملية الإدارية وتنظم توظيف الموارد المتاحة للإدارة وتساند الإدارة في تفاعلها مع البيئة وعوامل التغيير فيها ".[2]

بينما يعرفها المفكر الغربي "**هيقينز**" **HIGGINS** بأنها " الإدارة الإستراتجية هي عملية مبادرة وفعل أكثر من مجرد تخطيط للعمل " .

كما يرى **جلوك** **GLUEK** "الإدارة الإستراتجية باعتبارها سلسلة من القرارات والأفعال التي تقود إلى تطوير إستراتجية أو استراتجيات فعالة لتحقيق أهداف المنظمة"، وفي ضوء هذه التعريفات للإدارة الإستراتجية يمكن أن نستنتج النقاط الآتية:

- أن الإدارة الإستراتجية هي عملية تخطيط بعيدة المدى.
- أيضا تستهدف انجاز رسالة المنظمة مع بيئتها (تحقيق أقصى غايات المنظمة والتي تتلائم مع البيئة).

---

[1] زهيه اعباسن، **الاستراتيجية التغيير لتحقيق التنمية الشاملة المتوازنة والمستديمة في الجزائر، رسالة ماجستير**، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، 2005م، ص145.

[2] المرجع نفسه، ص 146.

وفي هذا المجال نقدم بعض التعريفات الهامة عن الإدارة الإستراتجية والتي تعد من المجالات الحديثة في علم الإدارة، من بينها :[1]

الإدارة الإستراتجية **(Strategic Management)** " علم وفن صياغة، وتنفيذ القرارات الوظيفية المختلفة والتي تمكن المنظمة من تحقيق أهدافها ".

وهناك تعريف آخر لـ **(Wheelen & Hunger)** " مجموعة القرارات والتصرفات الإدارية التي تحدد أداء المنظمة في الأمد الطويل ".

بينما يرى كلا من **(Thompson & Strickland)** على أنها " هي العملية التي بواسطتها يتمكن المدراء من تأسيس اتجاه طويل الأمد للمنظمة ، وتحديد أهدافها وتطوير الاستراتجيات لغرض تحقيق هذه الأهداف في ضوء المتغيرات الداخلية والخارجية ذات العلاقة ".

وأخيرا يعرفها **(Ansoff)** وهو من أشهر الكتاب في هذا المجال بأنها " تصور المنظمة لعلاقتها المتوقعة مع بيئتها، بحيث يوضح هذا التصور نوع العمليات التي يجب القيام بها على المدى البعيد الذي يجب أن تذهب إليها المنظمة والغايات التي يجب أن تحققها

أما من التعريفات التي تناولها الكتاب والمفكرون العرب نذكر:[2]

يعرفها الكاتب **[illegible] محمد** بأن الإدارة الإستراتجية " مجموعة القرارات والتصرفات الخاصة بتكوين وتنفيذ الاستراتجيات المصممة لانجاز أهداف المنظمة ".

أما **[illegible]** فعرفها بأنها "اتخاذ القرارات الرئيسة ذات التأثير الجوهري على مستقبل المنشأة، ويطلق على عملية اتخاذ تلك النوعية من القرارات - عادة - الإدارة الإستراتجية"

وأخيرا **ماهر [illegible]** الذي عرفها في مؤلفه ( دليل المدير خطوة بخطوة في الإدارة الإستراتجية ) بأنها " أسلوب التحرك لمواجهة تهديدات أو فرص بيئية، والذي يأخذ في الحسبان نقاط الضعف والقوة الداخلية للمشروع، سعيا لتحقيق رسالة وأهداف المنشأة".

---

[1] مؤيد سعيد السالم، مرجع سابق الذكر، ص 17-18.

[2] نبيل محمد مرسي، **[illegible]**، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، 2006 م، ص 37-40.

وبالنظر في التعريفات السابقة المتعددة التي تناولت الإدارة الإستراتجية يمكن استخلاص العناصر التالية للكشف عن مجال ومفهوم الإدارة الإستراتجية كما يلي:[1]

- تعد هذه الإدارة مجالا من مجالات الدراسة في علم الإدارة.
- يختص هذا المجال باتخاذ مجموعة من القرارات والتصرفات الرئيسية ذات التأثير الجوهري على مستقبل المنشأة في الأجل الطويل.
- تتعلق هذه القرارات والتصرفات بتكوين أو إعداد وتنفيذ أو تطبيق وتقويم أو رقابة الاستراتجيات اللازمة لانجاز أهداف المنظمة.

ووفقا لهذه الرؤية تحدد أهمية الإدارة الإستراتجية بالنسبة للمنظمة، على اعتبار أن التفكير والعمل بالأساليب التقليدية الإدارية ليس مجديا لتحقيق أهداف المنظمة، وعليه أصبح اعتماد الإدارة الإستراتجية في وقتنا الحاضر خيارا استراتجيا بالنسبة للإدارة العليا في المنظمات، نظرا لما تواجهه من تحديات غير عادية متعددة سواء كانت محلية وإقليمية وعالمية، وبالتالي تزايدت أهمية الإدارة الإستراتجية والتفكير الاستراتجي للأخذ بها والتمسك بمبادئها وأساليبها. ومن هذا المنطلق نتساءل حول ماهية القيادة الإدارية التي تحقق نجاحا استراتجيا للمنظمة ؟

## 1. القيادة الإدارية والإستراتجية للمنظمة:

إن المدراء أو القادة الإداريين يعتبرون أهم مورد رئيس ونادر لكل مشروع، ومن هذا المنطلق يمكن القول أن ما يميز المنظمة الناجحة عن غيرها من المنظمات غير الناجحة هو انفرادها بوجود قيادة إدارية كفؤة ديناميكية، تستطيع القيام بالإعمال والمهام الموكلة إليها بمهارة عالية، والقيادة الإدارية والإستراتجية تتمثل في الإدارة العليا التي تتكون من رئيس مجلس الإدارة وأعضاء مجلس الإدارة والمدراء والعاملين، وهنالك في بعض الأحيان ترتكز الإدارة على مصادر القوة أو السلطة التنظيمية التي تمثلها، ويمكن تصنيف القوة أو السلطة في التنظيم إلى أربعة مصادر هي (القوة أو السلطة المكافئة، والقهرية، الشرعية، وأخيرا القوة الخبيرة).[2]

---

[1] المرجع نفسه، ص 14.

[2] سعد غالب ياسين، مرجع سابق الذكر، ص 89-90.

إن الصعوبات المحتملة عند ممارسة السلطة على المدراء أو العاملين الذين يعتبرون أنفسهم خبراء في مجالات تخصصهم هم أكثر من قادة المنظمة والمشاركين في صنع إستراتجيتها، وهي إحدى المشاكل التي تواجه المنظمة، لذلك نجد أن القيادة الإدارية للمنظمة تميل إلى التركيز على عملية الإدارة الإستراتجية أكثر من التركيز على التفاصيل الجوهرية الخاصة بالخطط الوظيفية التي يجري تنفيذها في المنظمة، حيث أن مفتاح نجاح الإدارة الإستراتجية يتمثل في مقدرة وكفاءة قائد المنظمة.[1]

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن كثير من الشركات الكبيرة أصبح نجاحها يقترن بأشخاص قادتها، حيث أن هؤلاء القادة لهم الفضل الأول في تحقيق أعظم نجاح استراتجي لمنظماتهم في ميدان الأعمال.

كما أن من المهام الرئيسة للإدارة الإستراتجية هي متابعة وتقويم أداء المنظمة كنظام متكامل يتكون من بنية متفاعلة من الأنظمة الفرعية، والمناخ التنظيمي، والثقافة التنظيمية، وما تتضمن هذه المجالات والأنظمة من عناصر قوة وضعف، وكذلك تقوم الإدارة الإستراتجية بتحديد مركز المنظمة الاستراتجي وتقويم الأداء ككل.

وبناء على ذلك يمكن القول أنه لابد من فهم الإستراتجية على أساس أنها عملية ديناميكية مستمرة، تعمل في إطار مفتوح وتشتمل على تدفق المعلومات والقرارات خلال مراحل التحليل المترابطة والموجهة لتحقيق رسالة المنظمة.

وفي هذا الإطار يمكن القول بأن الإدارة الإستراتجية تعد مدخلا لتطور مفهوم التخطيط الاستراتجي، وهو في الوقت نفسه عنصر مهم من عناصر الإدارة الإستراتجية، بمعنى آخر أن هذه الإدارة تتضمن التغيير التنظيمي، إدارة الثقافة التنظيمية ،وإدارة الموارد البشرية، وكذلك أدارة البيئة، وبمعنى أصح أن هذه الإدارة تهتم بالحاضر والمستقبل، ولذا فهي تقوم بالتنبؤ بالحاضر والمستقبل وفق معطيات تتوفر لديها، من خلال الرجوع إلى قاعدة بنك المعلومات ، والتي بدورها تعمل على خلق ظروف مناسبة من أجل خلق بيئة تتناسب مع حجم إمكانيات والموارد المتوفرة للمنظمة، وفي حدود الخطط الإستراتجية المعدة مسبقا ومع مراعاة النطاق الزمني الذي تحدده الخطة.

---

[1] المرجع نفسه، ص 90.

## XII. القيادة الإدارية في الإسلام :

بالنسبة لهذا الموضوع سوف نتحدث بإيجاز عن القيادة الإدارية في الإسلام مستعرضين في ذلك مراحل تطور هذه القيادة وبالأخص خلال فترة النبوة (مرحلة بناء الدولة الإسلامية) منذ هجرة سيد الأنبياء والمرسلين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم من مكة إلى المدينة المنورة ، وكذلك أثناء فترة الخلفاء الأربعة رضي الله عنهم بعد وفاة النبي محمد علي الصلاة والسلام وتوليهم مقاليد الحكم للمسلمين.

### 1. القيادة في عهد الرسول محمد (صلى الله عليه وسلم) :

بادي ذي بدء سوف نتحدث عن القائد والمعلم الأول للبشرية وخاتم الأنبياء والمرسلين محمد (صلى الله عليه وسلم)، وكيف تحمل مشاق ومهام نشر دعوة الإسلام في مكة سرا والتي كانت بدايته بنزول الوحي عليه في غار حراء، وهو يتعبد فيه وتحمله هذه الأمانة وكيف أنه بدء بنشر الدعوة الإسلامية بين أهله وعشيرته حيث كانت بداية نشرة للدعوة بين أهله سرا وأول من آمن به هي زوجته الطاهرة أم المؤمنين خديجة بنت خويلد رضي الله عنها، وهذا يدل على أن من أول من شارك الرسول في تحمل نشر الدعوة الإسلامية هي امرأة ، وتبعه من الشباب الأمام علي ابن أبي طالب كرم الله وجهة بعد ذلك الخليفة الأول للمسلمين أبو بكر الصديق، وهكذا بدء يعتنق أهل بيت رسول الله (صلى الله عليه وسلم) الصحابة الإسلام ، ومع مرور الوقت أصبح الذين يدخلون في الإسلام يتزايد يوما بعد يوم حتى بلغ أعداد المؤمنين الأربعين مابين رجل وامرأة في بداية الدعوة، حيث كانت يتم الدخول في الإسلام بطريقة السر، ثم أمر الله سبحانه وتعالى نبيه محمد (صلى الله عليه وسلم) الجهر بالدعوة بين عشيرته وقومه ومن هنا بدأت المهام والمسؤوليات على الرسول محمد (صلى الله عليه وسلم) تأخذ طابع المواجهة والتي كان من نتائجها الصد والرفض للدعوة من قبل قومه كفار قريش وإظهار العداوة والأذية للرسول (صلى الله عليه وسلم) وأصحابه ، والذي كان الرسول صلى الله عليه وسلم وأصحابه يواجهون كل أنواع الإساءة والتعذيب هو وأصحابه، ومع مرور الأيام اشتد الاذاء، والإساءة بالرسول وأصحابه من المشركين من قريش ، حيث أمر الرسول أصحابة بالهجرة إلى المدينة المنورة مخافة عليهم من تعذيب المشركين لهم ورأفة بهم مما يلاقونه من التعذيب، ودون الدخول في التفاصيل عن أحداث هجرة النبي محمد (صلى الله عليه وسلم) وصاحبة

أبو بكر الصديق رضي الله عنه والتي يعرفها كثير منا، فإننا سوف نركز على الجوانب القيادية للرسول (صلى الله عليه وسلم) وكيف استطاع أن يؤسس دولة الإسلام في المدينة المنورة وأيضا استطاع أن يصنع القواعد والمبادئ العظيمة التي استمدها من القرآن الكريم والهدي النبوي الذي بموجبه أسس مجتمع إسلامي قوي ومتمسكا بالعقيدة الإسلامية، والذي نتكلم عنه جيش وقوة إسلامية خاضت كافة المعارك مع قائد الأمة الأعظم محمد (صلى الله عليه وسلم) والذي تحققت له انتصارات في غزوات كثيرة مرورا بغزوة بدر (غزوة بدر الكبرى) والتي كانت بداية انتصار الحق على الباطل بفضل الله ونصرة لنبيه محمد (صلى الله عليه وسلم) وأصحابه رضي الله عنهم، وانتهاء بفتح مكة (الفتح الأعظم)، وعودة إلى مكة المكرمة الذي اخرجة قومه منها والتي هي أحب البلاد إلى قلبه صلى الله علي وسلم، وخطبته لحجة الوداع والذي أراد أن يرشد أصحابة وأمته إلى التمسك بكتاب الله تعالي وهديه النبوي، معلنا بذلك بأنه صلى الله عليه وسلم بأن أدى الأمانة وبلغ الرسالة ونصح الأمة وجاهد في الله حق جهاده، فاللهم أجزيه عنا خير الجزاء ما جزيت نبيا عن أمته، فصلى الله على محمد صلى الله عليه وسلم، كما أن خطبة حجة الوداع هي الخاتمة للوصايا التي قدمها الرسول لأهلة وأصحابه وعامة المسلمين في السنة العاشرة للهجرة وكانت بمثابة مؤشر اقتراب وفاة الرسول (صلى الله عليه وسلم) ولقائه بخالقه ومولاه، حيث توفى الرسول (صلى الله عليه وسلم) والمعلم الأول للبشرية كافة والقائد الأعظم والمجاهد في يوم الاثنين الثاني عشر من ربيع الأول للسنة العاشرة للهجرة، وبذلك أخرج لهذه البشرية خير أمة أخرجت للناس وهم أصحاب رسول الله (صلى الله عليه وسلم) وخلفاؤه الراشدين، ومن اهتدى بهديهم إلى يوم الدين، وكما وصفهم الله تعالى في محكم كتابه الكريم بقوله " كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله ولو آمن أهل الكتاب لكان خيرا لهم منهم المؤمنون وأكثرهم الفاسقون".[1]

---

(1) سورة آل عمران، الآية 110.

## 2. kcر الإسلام ĂǂY القيادة العربية والإسلامية :

أكد الإسلام على حتمية القيادة كضرورة اجتماعية في أقل الجماعات البشرية، وبين أفراد المجتمع حيث ترجع الأساليب القيادية الممارسة حاليا من قبل المديرين إلى عوامل تستمد جذورها من التراث العربي قبل الإسلام وما حمله من قيم وعادات قبلية سادت المجتمع العربي في الجاهلية، ومن التراث والثقافة الإسلامية وما احتوته من قيم وعادات مثالية سادت المجتمع العربي المسلم في عهد الرسول (صلى الله عليه وسلم) وخلفائه الراشدين المهدتين من بعده، وبالرغم من الإسلام حارب الكثير من العادات والقيم الجاهلية، إلا أنها لم تنته وكانت كثيرا ما تظهر وتهيمن في حالات ضعف الدين والخلافة، وهذا يدل على ابتعاد الأساليب القيادية في الوطن العربي عن الإطار المنهجي لتولي مسؤولية القيادة في الأنظمة العربية والتي بينتها الشريعة الإسلامية.

وبالرجوع إلى القيادة في الإسلام نجد أن النبي (صلى الله عليه وسلم) أمر بتولية ولاة أمور المسلمين، وأمر أيضا ولاة الأمور أن يردوا الأمانات إلى أهلها،كما أمر المسلمين بطاعة ولاة الأمور وعدم الخروج عنهم ما لم يخالفوا الكتاب والسنة، من منطلق القاعدة الإسلامية التي تنص على أنه " لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق " ورجوعا إلى ضرورة طاعة ولاة الأمور، ففي سنن أبي داود عن أبي سعيد أن رسول الله (صلى الله عليه وسلم) قال : " إذا خرج ثلاثة في سفر فليؤمروا احدهم " وفي سننه أيضا عن أبي هريرة مثله ، وفي مسند الإمام أحمد عن عبد الله بن عمرو ابن العاص أن النبي (ص) قال " لا يحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا أحدهم "، ويقول الإمام الشوكاني في تعليقه على هذين الحديثين الشريفين : " إن فيهما دليلا على أن يشرع لكل عدد بلغ ثلاثة فصاعدا أن يؤمروا عليهم أحدهم، لأن في ذلك السلامة من الخلاف الذي يؤدي إلى التناقض في الأمور، فمع عدم التأمير يستبد كل واحد برأيه ويفعل ما يطابق هواه فيهلكون، ومع التأمير يقل الاختلاف وتجتمع الكلمة"[1].

وعلى هذا الأساس فالقيادة يفرضها الإسلام حفاظا على وجود الجماعة وتماسكها واستمرارها محققة لأهدافها في إشباع الحاجات الجماعية والفردية.

وعلى ضوء ذلك جاء الإسلام بمبادئ إنسانية مثالية، تركت أثارها الواضحة على القيادة

---

(1) تأليف جماعي، **موسوعة الإدارة العربية الإسلامية: القيادة في الإدارة العربية الإسلامية**، المجلد الثاني، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2004م-1424ه، ص 168-169.

العربية الإسلامية، بل وجدت من كثير صفات اللامؤسسية والفردية وتمجيد القائد العظيم، وسخرتها لخدمة الدين والأمة، وكان من نتائج ذلك ظهور نماذج قيادية تمثلت بقيادة الرسول الأعظم (صلى الله عليه وسلم) وخلفائه الراشدين المهديين من بعده .

ونود الإشارة إلى أن عناية الإسلام في توجيهاته الأساسية أوتراثه الفكري بإرساء مقومات القيادة السوية، وهو لا يختلف في تركيزه على المهارات الفنية والإدارية للقيادة عن أي نظام وضعي، ولكنه يتميز بجملة المهارات الإنسانية التي ادخلها على القيادة وجعلها قيادة متميزة في تاريخ الجنس البشري من حيث مثالية المبادئ وواقعية التطبيق، ومن جملة المبادئ الإنسانية التي غرسها الإسلام في القيادة الإسلامية تتمثل في: (القدوة الحسنة، العدل، الشورى، تحمل المسؤولية، الطاعة في المعروف، إسداء النصيحة للأتباع، الوسطية، التفويض، الاهتمام بإشباع الحاجات المادية والفكرية والروحية للأتباع) [*].

ولا يسع المجال هنا للتطرق وشرح هذه المبادئ نظرا لان الحديث عن هذه المبادئ واسع وليس في وسعنا أن نتناولها بالتفصيل في هذا الفصل.

## 3. النموذج الإسلامي للقيادة الإدارية (الخلافة – الإمامة):

لقد اهتم رواد الفكر العربي الإسلامي بدراسة ظاهرة القيادة ، حيث يتبين اهتمام رواد وقادة الفكر السياسي في الإسلام بسلطة القيادة ومصادرها ونذكر على سبيل الذكر وليس الحصر المفكر الإسلامي العملاق في الفكر السياسي الإسلامي العلامة ابن خلدون، فقد قدم لنا هذا العالم والمفكر المتميز ببصيرته الثاقبة وعلمه الواسع وتجربته المميزة كرجل مارس السلطة وتعامل معها، فقد شرح لنا بأن مصادر السلطة ( الملك ) في مقدمته "تاريخ ابن خلدون المسمى ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر" في الفصل الخامس والعشرون في معنى "الخلافة والإمامة".

---

[*] لمعلومات أكثر حول هذا الموضوع راجع: المرجع نفسه، ص 169-182 .

أن هنالك ثلاثة أنواع للملك (السلطة) : [1]

**أ. الملك السياسي:**

ويركز الملك السياسي على مصالح الدنيا، بغية تحقيق مصالح العباد وحوائجهم، وفيها يرجع الملك السياسي إلى قوانين سياسية مفروضة يسلم بها الكافة وينقاد إلى أحكامها، وإذا خلت الدولة من مثل هذه القوانين لم يستتب أمرها، وتكون هذه القوانين مفروضة من العقلاء وأكابر الدولة وأشرافها، ولذلك تسمى بالسياسة العقلية .

وحسب رأي ابن خلدون، يعتبر مقتضى الحكمة السياسية وما كان منة بمقتضى السياسة وأحكامها مذموما لأنه نظر بغير نور الله مستندا في ذلك إلى قولة تعالى "ومن لم يجعل الله له نورا فما له من نور"[2] على اعتبار أن الشارع اعلم بمصالح الكافة فيما هو مغيب عنهم من أمور أخرتهم، وهذا النوع من السلطة ما أطلق عليه عند العالم الغربي ماكس فيبر اسم السلطة العقلانية القانونية، وهي سلطة البيروقراطية التي تقوم على قوانين وقواعد عامة، كما يحدد الواجب الرسمي عن طريق إيجاد معايير عقلانية، وسن قوانين وقواعد وأنظمة، بحيث تصبح شرعية السلطة مستمدة من القاعدة العامة، والتي توضح بشكل هادف، وتسن وتعلن بطرق رسمية صحيحة، وهنا تحل المؤسسة محل الذاتية والفردية.

**ب. الملك الطبيعي :**

فالملك الطبيعي كما يراه ابن خلدون لا يؤدي إلى سلط عقلانية، كما أن صاحب الملك الطبيعي في الغالب جائرة عن الحق لأنها تقوم على مقتضى الغرض والشهوة، ومقتضاه أيضا التغلب والقهر، ويشبه هذا النوع من السلطة ما أطلق عليه ماكس فيبر اسم السلطة التقليدية التي تنتقل إلى أسرة القائد العظيم، التي يمكن أن تورث إلى أحفاده من بعدة (الحكم المتوارث).

**ج. الملك الخلافي :**

هوحمل الكافة على مقتضى النظر الشرعي في مصالحهم الأخروية والدنيوية الراجعة إليها، إذ أن أحوال الدنيا ترجع كلها عند الشارع إلى اعتبارها لمصالح الآخرة، فهي في

---

[1] عبد الرحمن ابن خلدون، **مقدمة ابن خلدون : ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي السلطان الأكبر**، الطبعة الثالثة، بيروت : دار الفكر، 1417ه- 1996م، ص 237-239.

[2] سورة النور، الآية 40.

الحقيقة خلافة عن صاحب الشرع في حراسة الدين وسياسة الدنيا به.

ويؤكد ابن خلدون على تفوق الملك الخلافي على النوعين السابقين، وذلك لان السياسة المفروضة من الله يقررها ويشرعها تكون سياسة دينية نافعة في الحياة الدنيا وفي الآخرة، ويكون الحكم الخلافي في الملك الخلافي لأهل الشريعة، وهم الأنبياء ومن قام في مقامهم وهم الخلفاء .[1]

وهكذا نجد أن ابن خلدون قد تجاوز أشكال السلطة التي ذكرها ماكس فيبر والتي تعرف باسم الكاريزما (الرجل العظيم) ، والسلطة التقليدية والسلطة العقلانية القانونية إلى بعد ديني تجاوز فيه البعد الدنيوي، هو الملك الخلافي مما يدل على أن العقلانية القانونية القائمة على المؤسسة ليست نهاية المطاف.

## 4. ظاهرة القيادة عند المفكرين العرب والمسلمين :

نظرا للحاجة الماسة لموضوع القيادة في المجتمعات العربية والإسلامية قديما وحديثا وأيضا نظرا لأهمية فكرة الرجل العظيم (الكاريزما) والذي يتولى المهام الأساسية في قيادة المنظمات سواء كانت حكومات – أو مؤسسات ونتيجة لتميز التاريخ العربي الإسلامي بالأزمات المستمرة وتطلعنا المستمر والدائم إلى ظهور القائد والرجل صاحب المهمات الصعبة والمنقذ والذي تلتف حوله الأمة من أجل إخراجها من الأزمات وحل المشكلات التي تواجهها ومن ثم تحقيق الأهداف تحت قيادته، ومن هذا المنطلق فإن غالبية المفكرين قد ركزوا على ظاهرة القيادة التي يجب أن تتوفر في سمات القائد الملهم والتي تقوم بدورا رئيسي في مواجهة الأزمات التي تهدد كيان المجتمع ومؤسساته، وعلى إثر ذلك سوف نقوم بتقديم أراء بعض المفكرين وبإيجاز والذين تطرقوا وتناولوا ظاهرة القيادة من أجل الوصول إلى بعض الآراء المشتركة بينهم .

### أ. القيادة عند أبو نصر الفارابي (257-339هـ) :

يمكن تحديد وجهة نظر هذا المفكر وذلك بالعودة إلى مؤلفة في كتابة "أراء أهل المدينة " فقد حدد في هذا الكتاب منهجا مثاليا في دراسته المتميزة للقيادة حيث أوضح في فكرته أن القيادة هي عبارة عن أعضاء يتبعون الرئاسة أو الرئيس الأول لهم، فقد شبة

---

[1] عبد الرحمن ابن خلدون، مرجع سابق الذكر ،ص239 -240.

رئيس المدينة بأنه أكمل إنسان أو عضوا فيها، كما يشير الفارابي إلى مسألة تسلسل السلطة وأيضا مبدأ اللامؤسسية في أنموذجه المثالي للقيادة حيث يبين أن وجود القائد سابق على وجود الرعية والمرؤوسين حيث يقول " فالقائد يوجد أولا ثم تتبعه الرعية والمرؤوسون "، و في نفس السياق يرى الفارابي أن القيادة المثالية لا تتم إلا بقائد يجمع بين شيئين هما :

- السمات الفطرية للقيادة، والأخرى هي السمات المكتسبة للقيادة .

ومن خلال تحليل الفارابي للصفات المثالية للقائد نجد أنه يعكس الصفات القيادية التي أكد عليها العلماء السلوكيون في الإدارة المعاصرة وهكذا يتضح من أن تصريح عالم الإدارة الأمريكي كلود جورج في كتابة "تاريخ الفكر الإداري" بنموذج السمات للقيادة المكتسبة حين قال "يا لها من قائمة نموذجية للسمات اللازمة للمديرين المعاصرين".

أخيرا أشار الفارابي لنموذج القيادة الجماعية حيث يتميز نموذجه بالمثالية، فحدد السمات الواجب توفرها في القادة المثالية ومما يزيد أهمية هذا الأنموذج عندما كان واقعيا في اعترافه بصعوبة اجتماع هذه السمات في رجل واحد، ومن خلال ما سبق نجد أن رأيه في القيادة يعكس أهمية الرجل العظيم الذي يتميز بالذاتية والفردية واللامؤسسية في القيادة العربية ، فالقائد العظيم - حسب رأي الفارابي - هو فيلسوف وحكيم من جهة وراعي لشؤون الرعية من جهة أخرى [1].

وفي قولة عن الإمام يقول الفارابي: "معنى الفيلسوف والرئيس والملك وواضع النواميس والإمام معنى كلمة واحدة ، ومهما تغيرت المعاني والألفاظ فهي عند جمهور اللغة تجتمع كلها للدلالة على معنى واحد بعينة ".

**ب. القيادة عند شهاب الدين أحمد بن أبي الربيع :**

ظهر هذا المفكر في عصر الخليفة العباسي الثامن المعتصم بن الخليفة العظيم هارون الرشيد، حيث أعرف بمؤلفة الشهير "سلوك المالك في تدبير الممالك" وهو كتاب رائد فني الفكر السياسي الإسلامي .

ومن خلال التمعن في هذا المؤلف يمكن أن نخرج بأمور عديدة في القيادة أهمها:[2]

- التركيز على قدوة القائد، حيث يؤكد أنه لا يمكن أن تنشأ دولة بدون حاكم على

---

[1] تأليف جماعي، **موسوعة الإدارة العربية الإسلامية**، مرجع سابق الذكر، ص 160-161.

[2] المرجع نفسه، ص 154-157.

أن يكون هذا الحاكم من خيار الناس وأفضلهم .

- التأكيد على مبدأ وحدة القادة ويبين ذلك بقولة "ولأن كثرة الرؤساء تفسد السياسة وتوقع التشتت لحاجت المدينة، أو المدن الكثيرة أن يكون رئيسها واحد، أما دور الأتباع فهو التنفيذ فقط".
- أما عن موضوع خصائص القيادة لدى ابن الربيع هي متعددة ويمكن أن نجملها في (قيادة شوربة، قيادة جماعية، قيادة وسطية، التأكيد على الأخلاقيات السياسية، القيادة هي تكليف لا تشريف، ضمان حقوق وواجبات العامل، السلطة والمسئولية موزعة بين الحاكم والمحكوم).

أما المنهج الذي اتبعه ابن أبي الربيع في القيادة هو منهج السمات الذي يركز على الصفات الواجب توفرها في القائد العظيم، وان السبب الرئيسي الذي أدى به إلى التوجه لهذا المنهج نتيجة للظروف والمشاكل التي كانت سائدة في تلك الفترة والتي واجهة الأمة الإسلامية في عهد المعتصم العباسي في القرن التاسع الميلادي، كما أن الأمة الإسلامية والعربية كانت بحاجة إلى قائد عظيم يتميز بخصال القيادة المثالية، وخاصة بعد ابتعاد الخلافة والإمارة في وقتنا الحاضر في هذه الدول عن نهج الخلفاء الراشدين والمهتدين من بعدهم .

**أ . أهم النتائج التي يمكن الإشارة إليها حول ظاهرة القيادة في الإسلام :**

- القيادة ظاهرة يفرضها الإسلام نظرا لأهميتها وحفاظا على وجود الجماعة وتماسكها واستمرارها وهي ضرورة اجتماعية من أجل تحقيق أهداف المجتمع، وإشباع الحاجات الفردية والجماعية.
- لقد جاء الإسلام بجملة من المبادئ الإنسانية من أجل تحقيق مبدأ القيادة السوية وهو لا يختلف عن تركيزه على المهارات الفنية والإدارية للقيادة عن أي نظام وضعي، ولكنة يتميز عنها بالمبادئ الإنسانية مما جعلها قيادة متميزة في تاريخ البشر والأمم، فأصبحت توصف بأنها قيادة واقعية من حيث التطبيق والنهج .
- تكمن أهم المبادئ الإنسانية التي غرسها الإسلام في القيادة في الأمور التالية:

- **القدوة الحسنة :** فالقائد في الإسلام هو المثل الأعلى فكرا وسلوكا، في كل ما يصدر عنه من قول أو فعل، وكما يقول الله سبحانه وتعالى "يا أيها الذين امنوا لما تقولون مالا تفعلون ، كبر مقتا عند الله أن تقولوا ما لا تفعلون" الآية3،سورة الصف.

- **العدل :** يجب على القائد أن يكون عادلا في تعامله مع رعيته وأتباعه، فالقائد العادل لا يكون متسلطا مع أتباعه ولا يكلفهم فوق طاقتهم، بل لابد عليه أن يزيل كافة العقبات التي تقف أمامهم.
- **الشورى :** تعتبر الشورى ركيزة أساسية في المفاهيم التي تم ترسيخها في المجتمع الإسلامي، وبل وأصبحت تميز النظام الإسلامي عن غيرة من النظم الوضعية، لقد ثبتت مشروعية الشورى في الكتاب والسنة وإجماع الصحابة والعلماء.
- **تحمل المسؤولية :** القائد هو الراعي لشئون أتباعه، كما يرى الإسلام أن على القائد أن يحقق مصالح الجماعة وأفرادها عن طريق الرعية والاهتمام بها، لا التسلط والإكراه.
- **الطاعة في المعروف :** أوجد الإسلام توازنا بين المسؤوليات الملقاة على عاتق القادة وما على الإتباع من حق الطاعة في المعروف فقط، ولا حق لأحد أن يطاع في معصية الخالق .
- **الوسطية :** تتصف القيادة في الإسلام بأنها قيادة وسطية، فهي ليست بالقيادة الاستبدادية التي لا تأخذ أي قيمة لأي جماعة، كما انه ليست بالقيادة المتسيبة غير الموجهة التي تترك الجماعة تفعل ماتشاء دون أن تعطي القائد أي دور في صنع القرار، أنها قيادة أوجدت توازنا بين حقوق وواجبات الفرد والجماعة ولا تميل إلى التطرف أو اللين دون تفريط أو إفراط.
- **التفويض :** تتميز القيادة في الإسلام بأنها قيادة مفوضة حيث يعطي القائد بعض سلطاته ومسئولياته لمرؤسية ونوابه، بحيث تمكنهم أن يتخذوا قرارات في أمور كثيرة دون الحاجة إلى الرجوع إلى المركز، والتفويض يعتبر مهارة سلوكية تعكس مدى الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرؤوس.
- **الاهتمام بإشباع الحاجات المادية والفكرية والروحية للأتباع :** ويأتي في مقدمتها قيادة النفس البشرية وتطويعها لخالقها وهذا تمثل البعد الروحي الذي تشبعه التوجه إلى الله تعالى بالطاعة والعبادة، كما يمثل البعد الفكري والمعرفي الذي لا يشبعه إلا طلب العلم، فالقيادة في الإسلام اهتمت ونظرت إلى حاجات المرءوسين نظرة شمولية ومتوازنة بحيث تشبع الحاجات المادية والروحية والفكرية باعتدال وتوازن.

## الخلاصة والاستنتاجات :

تمثلت بداية هذا الفصل  في تحديد مفهوم التنمية بصفة عامة والذي يبين لنا من خلال العرض أو التعرف على هذا المفهوم وتحليله أن التنمية لا يمكن أن يقتصر على مجال معين من مجالات التنمية المختلفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية... الخ، بل أن التنمية عملية متكاملة وشاملة ومترابطة ومتوازنة، حيث لا يمكن تحقيق التنمية في مجال معين دون أن تشمل هذه التنمية المجالات الأخرى. ومن خلال تحديد مفاهيم التنمية وتحليلها اتضح لنا أن هذا المفهوم يختلف عن المفاهيم الأخرى التي تشترك معه في نفس المضمون كالتقدم والتطور والتحديث والتغيير... الخ ، وهذا يعني أن التنمية مجالها واسع ومتشعب يشمل عدة جوانب من مجالات التنمية وهذا التعدد والتوزع جعل التنمية أسلوباً ومنهجاً شاملاً بكل ما يتعلق بحياة المجتمع والفرد.

كما أن التنمية هي عملية تغيير مستمرة وشاملة لكافة مجالات الحياة حيث تستدعى المشاركة الشعبية جميع فئات المجتمع من أجل تنفيذ مشاريع التنمية المختلفة.

أما بالنسبة لمفهوم التنمية المحلية والذي يعد جزء من مفهوم التنمية بصفة عامة ومن خلال التعاريف السابقة لهذا المفهوم وتحليلها يتضح لنا أن مفهوم التنمية المحلية يهدف أساساً إلى تنمية المجتمعات المحلية في كافة المجالات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية... الخ، وبالتالي نرى أن التنمية المحلية هي عملية متراكبة والقصد منها إجراء وإحداث تحسينات على كافة المستويات سواء كانت على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والخدمات لسكان المجموعة المحلية في حدود لا تكاد تختلف في مبادئها وأسسها عن التنمية الوطنية.

ثم انتقلنا بعد ذلك إلى موضوع القيادة حيث تطرقنا إلى التعريف بماهية القيادة ومفاهيمها المتعددة مستعرضين في ذلك أفكار وأراء الكتاب والمفكرين حول التعاريف المختلفة للقيادة وبالنظر إلى هذه المفاهيم القيادية يتبين لنا من خلال التحليل لتلك المفاهيم توافقا في وجهات نظر لبعض المفكرين والعلماء حول هذا لمفهوم وفي نفس الوقت اختلافهم في وجهات نظر أخرى، ويرجع ذلك إلى اختلاف تخصص المهتمين به. وعلى الرغم من ذلك وجدنا أجماعا واتفاقا من غالبية الفقهاء والمفكرين على أن القيادة "هي فن التأثير على الآخرين" وذلك من خلال قدرات وإمكانيات تتوفر لدى القائد يستطيع من خلالها تحقيق

الأهداف المسطرة وتحويلها إلى نتائج ملموسة، وتوصلنا إلى نتيجة وهي أن التعريف الأمثل للقيادة الإدارية هو الذي يأخذ بعين الاعتبار التعريف الذي يجمع بين الغاية أو الهدف والوسائل، ولا يكتفي بالتركيز على أي واحدة منهما فقط. ثم انتقلنا بعد ذلك إلى موضوع آخر وهو أهمية القيادة حيث تكمن هذه الأهمية من خلال صناعة القرار سواء كان سياسيا أو اقتصاديا عسكريا أو إداريا ... الخ.

وأيضا نستطيع القول أنه لا قرار بدون قيادة فعالة وذلك أشارة للتمييز بين القيادة الناجحة والفعالة وكذلك الفاشلة، ثم تطرقنا إلى نظريات القيادة وقلنا أن هذه النظريات تتمثل في نظرية المواقف والتي تتحدد القيادة من خلال المواقف والظروف المحيط بالقائد وعلى ضوء ذلك تناولنا بإيجاز أهم مفكري هذه النظرية، كما تناولنا أشكال القيادة وأنماطها المتعددة وتحدثنا عنها بإيجاز وقلنا بأن هناك ثلاثة أشكال للقيادة تمثلت أولها بالقيادة الإدارية، والقيادة الجماعية والقيادة العسكرية وأخيرا القيادة الإبداعية أما عن أنماطها فتمثلت بالقيادة الديمقراطية، والاتوقراطية، والبيروقراطي وتوصلنا إلى نتيجة وهي أن النمط الديمقراطي هو النموذج الأمثل للقيادة، ثم انتقلنا بعد ذلك إلى موضوع هام جدا وهو الحديث عن الإستراتجية وأوضحنا بأن هذا المفهوم له علاقة قوية بالتخطيط الكلي، ومن خلال العرض والتحليل لهذا المفهوم تبين لنا أن الإستراتجية والتكتيك هما عنصران من عناصر التخطيط، بل أن العلاقة بينهما هي علاقة الجزء بالكل.

ثم انتقلنا إلى موضوع أكثر أهمية وهو القيادة الإدارية في الإسلام مستعرضين في ذلك بالتراث الإسلامي وما يزخر به من نظرة شمولية ومتوازنة وعامة لظاهرة القيادة من خلال المبادئ الأساسية التي غرسه الإسلام في منهجيه القيادة والذي يميزه عن غيره من الأنظمة الوضعية الأخرى .

# ÆÉDZƘƦǩǀ ǨdžǞǩǀ

ƞǾǪƬǮǩǀ ƝƷǀƳǻǀ ǰ ǾƛƞǡÊǖǩǀ

ƝƸȞƩǪ ÆÉə ƞيƺɡرǮǩǀ ƞǬǸƸƬǩǀو

ǰ ǮǿǩƘƛ ƞǾǪƬǮǩǀ ƞǎǪƨǩǀ

في هذا الفصل سوف يتناول الباحث المحاور الآتية:

* المبادƏ العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين المركزية واللامركزية.

* أسس الرقابة المركزية وأهدافها.

* أنواع الرقابة المركزية على الهيئات المحلية.

_ الرقابة التشريعية.

_ الرقابة القضائية.

_ الرقابة الإدارية.

_ الرقابة الشعبية

* أثر الرقابة المركزية والمحلية على أداء أجهزة السلطة المحلية.

* دور القيادة في تفعيل نظام الرقابة المحلية والمركزية على أداء أجهزة السلطة المحلية.

* الخلاصة والاستنتاجات.

**تمهيد:**

يعتبر نظام الإدارة المحلية وسيلة لقيام نظام ديمقراطي يرعى مصالح المواطنين، كما يسهم في تحقيق مشاركة سكان الإقليم المحلي في تنظيم وإدارة أنفسهم بأنفسهم بحيث يسهم في تحقيق التنمية المحلية والشاملة على حد سواء، كما يوفر الخدمات المتعددة للمواطنين بطريقة سهلة وميسرة للغاية، وأيضا يعمل هذا النظام على غرس الإيمان في نفوس المواطنين المحليين والعاملين في الأجهزة والهيئات المحلية بفلسفة هذا النظام ورسالته في تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، بحيث تجعلهم يعملون بروح الفريق والجماعة من أجل إرساء قواعد نظام الإدارة المحلية على أسس مبنية على الحرية والديمقراطية والكفاءة الإدارية وفي النهاية يسعى إلى تقديم الخدمات المحلية على أحسن وجه وبأقل تكلفة.

ومن هذا المنطلق يتزايد اعتماد الحكومات على السلطات المحلية في تحقيق أهداف وخطط التنمية الإدارية، والمحلية، والاقتصادية والاجتماعية، وكلما زادت اختصاصات السلطات المحلية كلما خففت عن كاهل الحكومة المركزية وأجهزتها في العاصمة بعض المسؤوليات والأعباء، وسنحت لها الفرصة للتفرغ لمهمتها الأساسية في وضع خطط وبرامج التنمية الشاملة ومتابعة تنفيذها.

ومما لاشك فيه أن المجالس المحلية بكافة أجهزتها الإدارية في الجمهورية اليمنية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي، وهذا لا يعني منح الاستقلال المطلق لها عن السلطة المركزية، فلابد وأن يكون استقلال الوحدات الإدارية المحلية نسبيا تمارس بموجبها هذه الوحدات صلاحياتها وفق الحدود المقررة لها قانونا، وتحت رقابة الحكومة المركزية هذا من جهة، ومن جهة ثانية أن طبيعة ودرجة العلاقة المركزية - المحلية - يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة، بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها والذي يعتبر من أهم ركائز وجود هذا النظام المحلي.

## I. المبادئ العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين المركزية واللامركزية :

بادي ذي بدء وقبل التطرق لهذه المبادئ العامة لابد أن نقوم في هذا الفصل بدراسة موضوع ماهية الرقابة وذلك عن طريق تعريفها وتحديد نطاقها هذا من جهة وبيان أهميتها ومقوماتها، وأيضا الأسس التي تقوم عليها الرقابة من جهة أخرى. وذلك لمعرفة طبيعة العلاقة التي تربط بين السلطتين المركزية واللامركزية.

لاشك أن الرقابة هي وظيفة هامة وأساسية من وظائف الإدارة العامة ويقصد بها عند جمهور العلماء ومفكري الإدارة والقانون بأنها تشكل مجموعة من الأنشطة والخطوات والإجراءات المتعلقة بمراقبة إعمال الآخرين، بقصد التأكيد من ضبط الإعمال وتقيد الموظفين بقواعد العمل والسلوك الوظيفي وكما حددها القانون، كما أن موضوع الرقابة أخذ اهتماما أكبر من جانب العلماء والمفكرين في الإدارة والقانون وأيضا من جانب موظفي الدولة في الإدارات العليا (القيادات) والوسطى والدنيا (مدراء ومرؤوسين). فقد تمت مناقشة موضوع الرقابة من قبل العلماء والمفكرين، وقد قدموا العديد من البحوث والدراسات التي تؤكد أهمية الرقابة، حيث اجمعوا وأكدوا ضرورة فرض الرقابة على الموظفين وذلك بغية تحقيق أهداف المنظمة، وكذلك الحفاظ على المصالح العامة للمنظمة، وحمايتها من التعرض والوقوع في أزمات أدارية قد تواجهها في المستقبل.

ومن هذا المنطلق سوف نقوم بالتوضيح والتطرق إلى المفاهيم المتعددة للرقابة والتي قام بذكرها المهتمين بهذا المفهوم، وفي هذا الجانب السؤال يطرح نفسه، ماهية الرقابة ؟ وماهية نطاقها وحدودها في الإدارة والقانون ؟

وللإجابة على تلك التساؤلات سوف نتطرق لهذا المفهوم بإيجاز كالتالي :

### 1. التعريف بالرقابة :

بالنظر إلى مفهوم الرقابة (CONTROLE) نجد أن أصل هذه الكلمة تتكون أساسا من جزئين هما (Contre) والأخر لفظ (Role) والمقصود بهما هو المطابقة أو المضاهاة أو بمعنى أصح المطابقة والتماثل، فالرقابة على هذا الأساس تعني دائما المطابقة (Conformation) والبحث عن التطابق (Conformité) [1].

---

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 345.

هذا فيما يخص الشق اللغوي لمفهوم الرقابة، أما بالنسبة لتحديد التعريف العلمي والمدلول الفني لمصطلح الرقابة فقد اختلف كتاب وأساتذة الإدارة في هذا الشأن، فعلى سبيل المثال وليس الحصر نجد مثلا عالم الإدارة الفرنسي "هنري فايول" والذي يعطي للرقابة أهمية كبيرة باعتبارها العنصر الخامس في العملية الإدارية، حيث يعرفها بأنها " التحقق من أن كل شيء قد تم طبقا للخطة التي اختيرت والأوامر التي أعطيت والمبادئ التي أرسيت، بقصد توضيح الأخطاء والانحرافات حتى يمكن تصحيحها وتجنب الوقوع فيها مرة أخرى".[1]

بينما يعرف أستاذ الإدارة العامة الأمريكي الشهير "مارشال ديموك" الرقابة بأنها " الوسيلة التي بها الرياسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت بكفاية وفي الوقت المحدد" [2].

وفي هذا الجانب يحدد الدكتور عبد الفتاح حسن معنى الرقابة أنها "عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها، سواء في ذلك الانحرافات عما يجب انجازه أو انحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم، حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل "[3]

بينما يعرفها الدكتور فؤاد العطار أنها " وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها "[4].

وفي هذا الإطار يرى الدكتور حسن توفيق أن الرقابة تعني " النشاط التي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها، والعمل على أصلاح ما قد تعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة "[5].

بينما يعرفها كلا من "صاموئيل جرتو" و"باول بيتر" أنها " إحدى عناصر العملية الإدارية وهي تسعى إلى متابعة العمل وقياس الأداء والانجاز الفعلي ومقارنته مع ما هو مخطط باستخدام معايير رقابية يقارن بها هذا القائد بالانجاز الذي تحقق، وتحدد نتيجة

---

[1] H.Fayol, **General and Industrial Management,** Pitman, N.Y., 1949, p. 133.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 346.

[3] عبد الفتاح حسن، **مبادئ الإدارة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1972م، ص 275.

[4] فؤاد العطار، **مبادئ الإدارة العامة**، القاهرة : بدون مكان للنشر، 1965، ص 151.

[5] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 346-347.

المقارنة للإنجازات الايجابية التي يجب تدعيمها والانحرافات السلبية التي يجب علاجها وتلافيها مستقبلا، وبالتالي تحقيق الأهداف المطلوبة "[1].

وبصفة عامة تمثل الرقابة وظيفة إدارية تتضمن مجموعة من الإجراءات والخطوات المنظمة التي تتخذها الإدارة، بغرض التأكد من تحقيق الأهداف المخطط لها وكذلك لضمان التزام كافة المستويات الإدارية في المنشأة بتطبيق السياسات الإدارية النافذة.

وانطلاقا من تعريف الرقابة بأنها " عملية التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في اقصر وقت ممكن"

ووفقا لذلك نراها تتضمن أمرين أساسيين : [2]

**الأول** – التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاية.

**الثاني** – الكشف عن المعوقات التي قد تقف أمام تحقيق الأهداف وتذليلها وتقويم أي انحرافات قد تقع في المستقبل.

ووفقا لذلك وأخذا في الاعتبار بخصوصيات الأجهزة الحكومية والوحدات الإدارية والمحلية في اليمن فإنه يمكن تعريف الرقابة كالتالي :

"تعد الرقابة مجموعة من الأنشطة والعمليات والإجراءات والخطوات المنظمة في أطار التشريعات المالية (الدستور، القوانين، الأنظمة، التعليمات)، والتي تهدف إلى ما يلي :[3]

- متابعة تنفيذ الخطط والسياسات المالية والإدارية بغرض اكتشاف أية انحرافات وتحليلها إلى مكوناتها التفصيلية، وتحديد مسبباتها والجهة المسئولة عنها واقتراح أوجه العلاج المناسبة بغرض منع تكرار حدوثها في المستقبل.
- حماية المال العام والمحافظة علية من عمليات الاختلاس أو السرقة أو الضياع أو سوء الاستخدام.

ومن خلال التعريف السابق للرقابة على أداء الوحدات الإدارية والمحلية للجهاز الحكومي فان خطوات الرقابة تتلخص فيما يلي :

- وضع معايير أو مؤشرات لمستويات كل من الأداء، والإنفاق، والتحصيل.

---

(1) Samuel Certo and Paul peter, **Strategic Management, A**fouison process, New York, 1990, p. 148.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الإدارة العامة**، بيروت : الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص416-417.

(3) محمد فضل الارياني، **تفعيل الدور الرقابي لضمان شفافية النظام الإداري والمالي للجهاز الحكومي : ورقة مقدمة إلى المؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري والمالي**، صنعاء : أغسطس 1998، ص 6 -7.

- قياس مستوى الأداء الفعلي.
- تقويم الأداء وذلك من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المحدد مقدما.
- تحليل انحرافات الأداء إلى مسبباتها الرئيسية والتفصيلية مع تحديد الانحرافات الإدارية والجهة المسئولة عن كل منها.
- اقتراح الإجراءات المناسبة للتخلص من انحرافات الإسراف وتنمية إنحرافات الوفر.

هذا فيما يخص أهم التعريفات للرقابة الإدارية والتي ذكرها مجموعة من العلماء والمؤلفين والباحثين في هذا المجال، حيث أن غاية الرقابة تتم من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالأداء المحدد مقدما، ومن واقع الخطط الموضوعة بغرض اكتشاف الانحرافات وتحليلها إلى مكوناتها التفصيلة والمسئولة عنها، واقتراح الإجراءات التصحيحية المناسبة لمنع تكرار انحرافات الإسراف وتنمية انحرافات الوفر وكفاءة الأداء.[1]

**رأي الباحث :**

أما بالنسبة لنا فالعملية الرقابية في أبسط معانيها "هي تلك العملية الإدارية التي بواسطتها وعن طريقها يمكن الوصول إلى مستوى أخلاقيات الوظيفة الإدارية، بغية تحسين العلاقات بين الإدارة والجمهور من أجل تطوير العمل الإداري نحو الأفضل ".

وهي تتضمن ثلاثة أمور أساسية هي :

1. تأكد سلطة الرقابة من إنجاز أهداف المنظمة الإدارية طبقا للخطة الموضوعة، والتحقق من مدى الكفاية في التنفيذ أي باستخدام اقل ما يمكن من الوقت والجهد والمال.
2. التحقق من شرعية الأعمال الإدارية التي تمت أثناء التنفيذ ومطابقتها للقوانين واللوائح النافذة حتى يتم انجاز الأهداف وتحقيق الخطة في إطار الشرعية الكاملة.
3. الاطمئنان إلى صحة التصرفات الإدارية أثناء التقيد والكشف عما يقع من أخطاء أو انحرافات ومعرفة أسباب ذلك حتى يمكن تجنب الوقوع فيها مستقبلا.

أضف إلى ذلك يتضح من التعريفات السابقة للرقابة الإدارية (من الناحية الوظيفية) أنها تركز على عنصرين هامين لتحديد مفهوم الرقابة الإدارية من الناحية العملية وهما :

---

(1) المرجع نفسه، ص 6.

1. العنصر الإنساني: على أساس أن الرقابة الإدارية وظيفة يقوم بها الإداري، وبالتالي تعد نشاطا إنسانيا.

2. الخطوات العملية والتطبيقية للقيام بالرقابة الإدارية كأساس لتحديد مفهوم وظيفة الرقابة الإدارية.

ونود الإشارة إلى أن أسلوب الرقابة أو (الوصاية الإدارية)(*) تختلف تطبيقاتها من دولة إلى لأخرى وذلك تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية وأحوالها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية.

وتختلف وسائل الرقابة التي تتبعها الأجهزة المركزية على الهيئات المحلية من دولة لأخرى، فعلى سبيل المثال تتبنى الحكومات المركزية في رقابتها على وحدات الحكم المحلى شكلا من أشكال الرقابة وفي العادة مجموعة منها ، وتختلف مسئولية ممارسة هذه الرقابة من دولة إلى أخرى، وكما أشرنا سابقا فمثلا في رومانيا يمارس مجلس الأمة هذه السلطة الرقابية مباشرة بالتعاون مع أجهزة الدولة المختلفة، بينما في الفلبين يمارس

---

(*) وفي هذا الجانب يوضح الدكتور **عبد الرزاق الشيخلي**: ضرورة التفريق مابين الرقابة والوصاية الإدارية حيث يقول " فالرقابة إذا كانت شديدة تمارس الحكومة المركزية تجاه إعمال وأشخاص في الإدارة المحلية أطلق عليها بالوصاية الإدارية بينما إذا كانت الرقابة محدودة تجاه الإدارة المحلية أطلق عليها الرقابة الإدارية، فالاختلاف جوهري بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية ويكمن الاختلاف من الغرض من حيث ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية فمثلا الغرض من هذه الرقابة الإدارية قد يكون تحقيق المصلحة العامة للسلطة المركزية نفسها ومنع الهيئات المحلية من الاعتداء عليها، أي حماية الهيئة المركزية التي تتولى الرقابة، بينما الغرض من الوصايا المدنية هي حماية ناقص الأهلية وتحقيق مصالحة الشخصية، كما أن اصطلاح الوصاية الإدارية يستعمل في فرنسا وسائر الدول التي تبنت أنظمتها القانونية كالعراق وبعض الدول العربية، بينما النظام الانكليزي تكون الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية محدودة فيستعمل مصطلح الرقابة الإدارية، كون الهيئات المحلية تمارس اختصاصاتها بحرية تامة ولكن تحت رقابة محدودة.

للتوضيح أكثر راجع: عبد الرزاق الشيخلي، **الإدارة المحلية : دراسة مقارنة،** عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1993، ص 141-142.

- أيضا يرى الدكتور **حسن محمد عواضة**، فيما يتعلق بمسألة التفريق بين الرقابة والوصاية الإدارية حيث يقول : " أن الرقابة الإدارية تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، فقد درج بعض الفقهاء في فرنسا على استعمال اصطلاح الوصاية الإدارية استنادا على العلاقة التي تربط بين السلطة المركزية بالإدارة المحلية ( **TUTELLE ADMINISTRATIVE**)، بينما اعترض البعض الأخر على تسمية الوصاية بسبب الخطأ في هذا التعبير، إذ لا يمكن اعتبار الدولة وصي على الإدارة المحلية وإلا اعتبرنا هذه الأخيرة بمثابة قاصر يحتاج إلى الوصاية المعروف في القانون المدني، في حين أن رقابة الإدارة المركزية على الإدارة المحلية ليست بغرض حماية هذه الأخيرة من تصرفاتها بل حماية المصلحة العامة من قيام بعض المسؤولين في الإدارة المحلية من تصرفات تتعارض مع مصالح الدولة أو المواطنين، وعلى هذا الأساس فإن استعمال تعبير الرقابة (control) قد يكون الأسلم من الناحيتين القانونية والعملية وذلك خشية أن يتداخل هذا التعبير مع الرقابة الرئاسية أو الرقابة الإدارية، فمن الأفضل استعمال تعبير الرقابة المحلية للإشارة إلى الرقابة التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية"

للتوضيح أكثر راجع : حسن محمد عواضة، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية : دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1983، ص 30.

الرئيس سلطاته الخاصة بالإشراف العام على الحكم المحلي من خلال وزارة الحكم المحلي وتنمية المجتمع، وغيرها من أجهزة الحكومة المركزية الأخرى، حيث يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات هناك وهو هيئة مستقلة، بمراجعة جميع العمليات المالية التي تقوم بها وحدات الحكم المحلي، وفي العادة يفوض رئيس الدولة سلطاته الرقابية على الحكم المحلي إلى الوزارة المعنية أساسا للحكم المحلي وكمثال على ذلك : وزارة الداخلية في اندونيسيا، والحكم المحلي في غانا، والداخلية في النيجر ومصر. وتمارس الوزارات الأخرى في هذه الدول بعض السلطات الرقابية على وحدات الحكم المحلي من خلال موظفيها الميدانيين. وفي النيجر يتم تنسيق الإشراف الوزاري من خلال أدارة المجتمعات الإقليمية الموجودة في وزارة الداخلية، وأيضا تباشر إدارات الحكم المحلي وظائف الرقابة مباشرة في بعض الولايات الهندية، ونود الإشارة والإيضاح أن خبرة وتجربة كثير من الدول أن السلطات الرقابية المختلفة التي ذكرنها سابقا قد استخدمت في بعض الأحيان لتحقيق أغراض أخرى غير التي قررت من أجلها، فعلى سبيل المثال، هناك احتمال كبير بأن السلطات الرقابية قد استخدمت في الهند وباكستان بالذات من أجل قمع أجهزة الحكم المحلي خدمة لأهداف ومصالح حزبية، وفي هذا الجانب هناك حالات تمارس فيها عملية الرقابة بصرامة وقوة مما قد يدفع البعض إلى المطالبة بالتخفيف من الرقابة المركزية الشديدة المفروضة على وحدات الحكم المحلي.

ومثال على ذلك ما طالب به أحد أعضاء لجنة "رد كليف – مود" الملكية لإصلاح الحكم المحلي في بريطانيا من أن يتحول التفتيش المركزي على المحليات إلى تفتيش استشاري ، بمعنى آخر أن تصبح كل مسئوليته هي توجيه النصح والإرشاد لوحدات الحكم المحلي بما يساعدها على تحقيق كفاءة أدائها ورفع مستوى الأداء بها[1].

أما في الولايات المتحدة فإن محكمة المحاسبات الفيدرالية تقوم بفحص كيفية استخدام البلديات للإعانات الفيدرالية الممنوحة لها وكذلك نصيبها من الضرائب المركزية، بينما في الجمهورية اليمنية يتولى عملية الرقابة الخارجية على الوحدات الإدارية والمحلية في الجهاز الحكومي هيئة عامة للدولة تعرف بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ويعتبر هذا الجهاز أعلى هيئة رقابية في اليمن ويتبع مباشرة رئاسة الجمهورية، وتأتي رقابة الجهاز

---

(1) صبحي محرم، **[illegible] الحكم المحلي : تحليل [illegible]**، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص 121.

كرقابة خارجية على أنشطة وحسابات أجهزة السلطة المحلية وفقا لقانون الجهاز رقم **(39)** لسنة **1992**م، حيث يلعب الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة دورا رئيسيا في أعمال الرقابة والتفتيش في الوحدات الإدارية وفقا لإحكام القانون والأنظمة النافذة في الدولة.

وبالرجوع إلى نص المادة رقم **(304)** من اللائحة التنفيذية لقانون السلطة المحلية بأن يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بأعمال الرقابة والتفتيش في الوحدات الإدارية وفقا لإحكام القوانين والأنظمة النافذة.(1)

كما أن نتائج الأعمال التفتيشية على وحدات الجهاز الإداري للدولة ملزمة وهو جهاز مستقل لا سلطة عليه من أي جهة وزارية أخرى في الدولة، وترفع تقاريره لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ويعاقب ويحاسب كل من يماطل أو يعطل تنفيذها أو يتجاهل الرد عليها. وسوف نتطرق للحديث عن هذا الجهاز الرقابي في اليمن بالتفصيل لاحقا لنوضح دورة الرقابي و أهم اختصاصاته وطرق ممارسة أعمالة وكذلك الأساليب الرقابية التي يقوم بها.

وتؤكد المادة **(54)** من القانون رقم **27** لسنة **1975** على "جميع الوحدات الإدارية المحلية تخضع بجميع تكويناتها الرسمية المختلفة للإشراف والرقابة المركزية، وتهدف إلى التأكد من حسن قيام المجالس المحلية والمكاتب من أداء عملها وفقا للسياسة العامة للدولة،وطبقا للقوانين والأنظمة والقرارات الصادرة بالجهد الحكومي والجهد المحلي(2).

وتختلف وسائل الرقابة والمتابعة مابين دولة وأخرى، حيث أن الوسائل الرقابية متعددة، ومن أمثلة ذلك هناك وسيلة المتابعة عن طريق النماذج التي يعدها الجهاز المركزي للرقابة وترسل بعد ذلك إلى الأجهزة المحلية لملئها وتحليل هذه النماذج لإستنباط النتائج،

---

(1) **الجمهورية اليمنية (وزارة الإدارة المحلية)، قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية، ص 179.**

(2) عبيد محمد عنان، ومطهر الكبسي، **مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية**، صنعاء : المعهد القومي للإدارة العامة، 1986، ص 496.

وهناك طريقة المتابعة الميدانية، أي انتقال ممثل السلطة المركزية إلى المحليات للتأكد من سلامة التنفيذ[1].

ولكي نتجنب الخلط بين المصطلحات لابد أن نفرق بين بعض المفاهيم الإدارية والمستعملة في التنظيم الإداري كالتوجيه والإشراف والتفتيش والتقييم.

**2.** ويقصد **بالتوجيه** : تحديد الرئيس لما يجب عملة من جانب مرؤوسيه، ويظهر عملية التوجيه عندما يمارس المدير التوجيه عن طريق إصدار الأوامر لمرؤوسيه.

ويقصد بالإشراف : التعرف على مدى تنفيذ المرؤوسين للتوجيهات المقدمة إليهم.

ويقصد **بالتقييم** : تقدير انجازات العامل بصفة دورية، ويتبع ذلك ملف عن حياته الوظيفية من حيث ترقياته وعلاواته... الخ.

**3.** بينما يقصد **بالمتابعة :** التعرف على الأخطاء والانحرافات أولا بأول قبل وقوعها، وكذلك التعرف على مشاكل التنفيذ، وتعتبر المتابعة خطوة أولى من خطوات عملية الرقابة.

وبالنسبة لهذه الطريقة الأخيرة والمتعلقة بالمتابعة الميدانية، هل يمكن أن تأخذ الرقابة الإدارية صورة التفتيش الإداري ؟.

**4. التفتيش الإداري :**

تعتبر هذه الصورة من أشد صور الرقابة على الوحدات المحلية فماذا يقصد بها عند علماء الإدارة والقانون؟

التفتيش الإداري يعرفه الدكتور عبد الغني بسيوني أنه تعني " فحص سلامة الأعمال الإدارية من الناحيتين الشكلية والموضوعية معا، وتصب النتائج في تقارير خاصة أو إحصائيات معينة ". [2]

---

[1] على الشريف، مرجع سابق الذكر، ص237.

[2] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 359.

بينما يعرفه الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا بأنه " النزول إلى مواقع العمل لمراجعته، والكشف عن المعوقات والأخطاء والانحرافات التي تقف إزاء تحقيق الأهداف "[1]

ويتم التفتيش عن طريق فحص الوثائق والسجلات والأوراق الرسمية وغير الرسمية وذلك من مصادر المعلومات لمعرفة حقيقة الأوضاع وخط سير العمل في الإدارة التي يجري عليها التفتيش ، كما أن صورة متعددة، فقد يكون فجائيا أو دوريا من حيث توقيته، ومن حيث العمل قد يشمل إجراءات والنواحي الشكلية أو يهتم بالجوانب الموضوعية، كما قد يكون ماليا أو فنيا من حيث طبيعته، أو قد يكون التفتيش كليا أو جزئيا بالنظر إلى حدوده ومداه.[2]

كما أن الهدف من التفتيش هو بيان مدى تحقق الانجازات، وإيضاح مستوى الأداء ومدى سلامة وصحة الإجراءات، والكشف عن الأخطاء والانحرافات وتحديد المسؤول عنها.

وفي هذا الجانب يوضح الدكتور علي الشريف " أن وسائل الرقابة يجب أن لا تتبع وسائل التفتيش الإداري بصورة مباشرة والى الحد الذي يضعف الأجهزة المحلية، بل إن الهدف من تلك الوسائل الرقابية يجب أن تهدف أساسا في كشف العراقيل والمشاكل التي تعوق تنفيذ الخطة العامة للدولة، أو الكشف عن أي سوء فهم لمتطلبات الخطة وبالتالي العمل على تصحيح هذه الأوضاع عن طريق الإجراءات العلاجية الملائمة"[3].

كما يعد التفتيش الإداري شكلا من إشكال الرقابة الإدارية والمالية وذلك بغرض التأكد من التزام واحترام الوحدات الإدارية والمحلية للخطط والتوجيهات العامة المقدمة لها من الدولة، وكذلك مدى مراعاتها للشروط الواجبة عليها كما حددها القانون[4].

وفي هذا السياق نفسه يرى الدكتور حسن عواضة "أنه لا يمكن للإدارة المركزية أن تصل في رقابتها على الإدارة المحلية إلى حد إصدار الأوامر كما هو الحال في الرقابة الرئاسية وذلك أن ممارسة سلطة إصدار الأوامر تصطدم باستقلال الإدارة المحلية وتمس جوهر اللامركزية نفسه"[5].

---

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق الذكر، ص 417.

(2) إبراهيم درويش ، **الإدارة العامة في النظرية والتطبيق**، القاهرة : دار النهضة العربية، 1972، ص 593-594.

(3) علي الشريف، مرجع سابق الذكر، ص 237.

(4) سمير محمد عبد الوهاب، **النظم المحلية: إطار نظري مع التطبيق على النظام المحلي المصري**، القاهرة: بدون دار نشر، 2000م، ص 136-135.

(5) حسن محمد عواضة، مرجع سابق الذكر، ص 31-30.

وتود الإشارة بأن الرقابة الإدارية والمحلية تتميز عن الرقابة الرئاسية[*]، من حيث طبيعة النظام المركزي واللامركزي.

وبالتالي فالرقابة إذا تكون ضمن الفلسفة الأساسية التي ينص عليه مبدأ اللامركزية الإدارية، وان لا يخرج عن ذلك المفهوم حتى تبقى الإدارة المحلية متمتعة باستقلالها.

وأخيرا ترتبط وظيفة الرقابة ارتباطا وثيقا بالقيادة الإدارية باعتبارها إحدى المهام الرئيسية التي يقوم بها القائد الإداري، والتي عن طريقها يستطيع أن يعلم درجة الكفاية في تنفيذ خطة المنظمة، ويطلع بواسطتها على الجوانب الايجابية والسلبية في النشاط الإداري للعاملين في المنظمة الإدارية[1].

وفي هذا الإطار سوف نتطرق إلى تنظيم العلاقة الرقابية بين السلطة المركزية ممثلة بالسلطة الرئاسية والسلطة التنفيذية ( الحكومة ) على وحدات الهيئات المحلية من الناحية العملية والتطبيقية.

## II. الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية وفقا لقانون الإدارة المحلية لسنة 1991م:

إن فلسفة نظام الإدارة المحلية تهدف إلى تحقيق اللامركزية في الإدارة ليدير الشعب مرافقه المحلية لنفسه وبنفسه وبذلك تتحقق ديمقراطية الإدارة وتتطور الحياة في الوحدات المحلية بجهود أبنائها فهم القائمون على نهضتها، فالمجالس المحلية المنتخبة على الرغم

---

[*] يقول الدكتور **حسن محمد عواضة**، "أن الرقابة الرئاسية تتميز عن الرقابة المحلية، وهذا التمييز يؤدي حتما إلى الفصل بين الأسلوبين المركزي واللامركزي في التنظيم الإداري، لذلك إن العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، يكمن بالنظر إلى العلاقة التي تربط بينة وبين الإدارة المركزية، فإذا كانت العلاقة رئاسية كان الجهاز مركزيا فجوهر المركزية يكمن في رابطة التبعية التي تربط بين الحكومة المركزية وأجهزتها المختلفة في الأقاليم، والصفة المركزية لصيقة برابطة التبعية والتدرج الرئاسي، حيث أن علاقة الأجهزة الإدارية والمحلية بالإدارة المركزية هي علاقة تدرج رئاسي".

للتوضيح أكثر راجع: حسن محمد عواضة ،المرجع نفسه، ص 31-32.

- والدكتور خالد سماره الزعبي، **نظام الإدارة المحلية : العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية و[illegible]**، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول في الوطن العربي، سلطنة عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أغسطس 2003، ص26.

[1] عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص349.

- انظر أيضا ما سبق فيما يتعلق بمهام القائد الإداري الدكتور الإيهم صالح، **مفهوم القيادة في الإسلام : القيادة ونظرياتها**، مرجع سابق الذكر، ص 15-16.

أنها تمثل أسلوبا ديمقراطيا ولكنها ليست هيئات سياسية وإنما يتوقف دورها على إنشاء وإدارة المرافق العامة المحلية ولا تكتفي بالرقابة على من يديرونها.[1]

وبالرجوع إلى قانون الإدارة المحلية اليمني فقد اخضع المشرع اليمني وفقا للقرار بقانون الإدارة المحلية لسنة 1991 م المجالس المحلية المنتخبة لرقابات متعددة يمكن تحديدها في مستويات ثلاثة.

**1. رقابة السلطة المركزية : (رئيس الجمهورية)**

أخضع المشرع المجالس المحلية المنتخبة لإشراف ورقابة رئاسة الجمهورية وتكون قرارات رئاسة الجمهورية ملزمة لجميع المجالس المحلية في الوحدات الإدارية، ويتولى رئيس الجمهورية الرقابة والإشراف على سياسة الإدارة المحلية والمجالس المحلية المنتخبة ، ومراجعة ودراسة مشروعات الخطط الخماسية والبرامج التنفيذية السنوية المحدد لها في مراكز المحافظات، من جميع تقسيماتها الإدارية بما في ذلك أمانة العاصمة ومدى تحقيقها للعدالة وتكافؤ الفرص بين كافة المناطق وإبداء الرأي بشأنها.

كما يمارس رئيس الجمهورية الرقابة على القرارات الصادرة من المجالس التنفيذية والمحلية والمديريات في عموم المحافظات والمديريات، وتحليلها ومقارنته بالقرارات المركزية ومدى مطابقتها مع الدستور وإبداء الرأي بشأنها.

**2. مجلس الوزراء :**

تخضع المجالس المحلية المنتخبة أيضا لإشراف ورقابة مجلس الوزراء وتشمل هذه الرقابة جميع القرارات الصادرة من هذه المجالس، ويتولى مجلس الوزراء سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه لإعمال الوحدات الإدارية، بما يحقق المحافظة على المصالح العامة للدولة ويكفل التنسيق والترابط في عمل أجهزتها التنفيذية والتكامل بين عمل الأجهزة المركزية والمحلية للدولة **(م5)**[2].

---

[1] وفي القانون الجزائري للادارة المحلية رقم 90-80 المتعلق بالبلدية، القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية لسنة 1990 وينص على أنه من حيث ممارسة الرقابة على الإدارة المحلية حينما يمثل البلدية، يخضع الرئيس إلى رقابة أو وصاية إدارية Tutelle من طرف الوالي، بينما يمارس الرئيس الصلاحيات المنوطة به كممثل للدولة، فإنه يخضع للسلطة الرئاسية للوالي بكل ما يترتب من نتائج عن التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية (الفقرة 25) انظر في ذلك :

- محمد الصغير بعلي، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، عنابه : دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004م، ص92.

[2] انظر : قانون السلطة المحلية بشأن الإدارة المحلية، لسنة 1991م.

وبالرغم أن الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية تتبع السلطة المركزية إلا أنها في نفس الوقت تمارس الأعمال الخاصة بالوحدة الإدارية تحت الرئاسة الإدارية لرئيس الوحدة الإدارية، وما يتبعه من مجلس تنفيذي والتي تشرف عليها المجالس المحلية المنتخبة ، وبالتالي يمكن القول في هذه الحالة أنه لا وجود للمرافق العامة المحلية التي تمثل الوحدة المحلية والتي تخضع للوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية، وما يترتب على هذه الوصاية من حدود في استخدام وسائل الرقابة الإدارية وخاصة التي تؤدي إلى هدم استقلال هذه الإدارة وهو التعديل.(*)

ويعتبر مجلس الوزراء هو الحكم والفيصل بين المجالس المحلية والجهات المخولة حق الاعتراض على قرارات هذه المجالس واعتبر القرار الصادر من المجلس نهائيا غير قابل للطعن بأي طريقة، وبالتالي فإن المشرع لم ينص على طريق آخر للتظلم من القرارات الصادرة من مجلس الوزراء أو الهيئات المحلية أو الوزارات.

### 3. رقابة الحل :

أجاز المشرع اليمني حل المجلس المحلي المنتخب بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء بناء على عرض الوزير لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء **(م102).**

---

(*) انظر في ذلك :

- القرار الجمهوري بقانون مجلس الوزراء من المادة (10) وتنص على "لمجلس الوزراء الموافقة أو إلغاء أو تعديل قرارات الوزراء وقرارات الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية إذا كانت مخالفة للقوانين أو تتعارض مع سياسة الدولة أو بهدف تحسين التنفيذ، ونجد أن هذا النص يتنافى تماما مع ما يجب أن تقوم علية السلطة المحلية وأجهزتها التنفيذية من استقلال في مواجهة السلطة المركزية وحدود الوصاية الإدارية المعروفة، التي لا تتضمن الحق في التعديل لما في ذلك من هدم لاستقلال الإدارة المحلية وحقها في إصدار القرارات الإدارية ابتداء دون تدخل من السلطة المركزية إلى جانب أن هذه الرقابة لا تقتصر فقط على المشروعية، بل وتمتد إلى الملائمة وبالتالي وفقا لهذا النص لا وجود لأجهزة تنفيذية محلية وإنما هي أجهزة مركزية تخضع للرقابة الرئاسية التنفيذية من قبل مجلس الوزراء. لمعلومات أكثر :

- قرار جمهوري رقم (20) بشأن قانون مجلس الوزراء " **الجريدة الرسمية** "، وزارة الشئون القانونية، العدد السابع لسنة 1991م.

وفي هذا الجانب يعتبر حل المجلس المحلي المنتخب عن طريق إنهاء وجودة قبل موعد انتهاء مدته المقرر له في القانون اخطر مظاهر الرقابة الإدارية ولذلك عادة ما تحيط التشريعات بضمانات تفاديا لإساءة استخدامه تتلخص هذه الضمانات فيما يلي : [1]

1. لا يجوز حل المجلس المحلي المنتخب إلا بسبب الإخلال الجسيم بواجباته أو المخالفة الجسيمة للقانون ، ويرى بعض الفقهاء الإداريين أن هذه الضمانة ليست كافية لمنع الالتجاء إلى الحل بل يجب أن تخضع لرقابة القضاء من حيث تقديرها على أن يترك للسلطة الوصاية قدرا غير قليل من حرية التقدير. [2]
2. أن يكون قرار الحل مسببا بل يجب أن يتضمن الأسباب التي استند أليها والتسبيب من شأنه أن يكفل الاطمئنان إلى قيام القرار على سببه المبررة ويتيح للقضاء بسط رقابته على صحة قيام الوقائع التي ذكرتها الإدارة وصحة تكيفها القانوني وعلى تقدير جهة الإدارة لأهمية وجسامة المخالفة، بل أنه يمكن القول بأنه من الضمانات الأساسية يتطلب موافقة السلطة التشريعية على هذا الحل وذلك كما هو الحال في القانون الفرنسي الذي يستلزم موافقة البرلمان على قرار حل مجلس المحافظة.
3. عدم جواز حل المجالس بإجراء شامل وهذا المبدأ من المبادئ المقررة في نظم الإدارة المحلية المقارنة، وهو يعني أن الحل يجب أن يرد على مجلس معين أو على مجالس محددة بالذات مع تفسير هذا النص بما يتفق مع استقلال الهيئات المحلية ، وباعتبار الرقابة عليها استثناء لا يتوسع في تفسيره ولذلك يرى بعض الفقهاء بأنه لا يجوز حل جميع المجالس المحلية لحد مستويات الإدارة المحلية باعتباره يدخل في مدلول الحل.
4. لا يجوز حل المجلس المحلي مرتين لسبب واحد وهو قيد منطقي فالقصد من الحل هو الرجوع إلى الناخبين والتعرف على رأيهم، فلا معنى لحل المجلس من جديد لذات السبب وإلا كان تحديا لإرادة الشعب، على أن حظر حل المجلس الجديد لنفس السبب لا يمنع السلطة الوصاية من ممارسة رقابتها على أعمالها المختلفة وفقا للقانون.

---

[1] محمود عاطف البنا، **الوسيط في القانون الإداري**، الطبعة الثانية ، القاهرة :دار الفكر العربي ،1992،ص 325-326.

[2] المرجع نفسه، ص 226.

5. أن يتم إجراء انتخابات في خلال مدة وجيزة بعد حل المجلس المنتخب، وذلك حتى لا يتخذ الحل ذريعة لتعطيل الهيئات المحلية المنتخبة في ممارسة وظيفتها.

وبالنظر إلى القرار بقانون الإدارة المحلية نجد أنه لم يتضمن كل الضمانات السابقة حيث نص في المادة **(101)** بأنه " لا يجوز حل المجالس المحلية مرتين لسبب واحد، كما تنص المادة **(102)** من هذا القرار بأنه " يصدر الحل بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء ويجب أن يتضمن القرار الصادر بحل المجلس المحلي الدعوة إلى إجراء انتخابات لمجلس جديد، خلال الستين يوما التالية لصدور قرار الحل وما لم يشمل القرار ذلك اعتبر قرار الحل كأن لم يكن، وفي هذه الحالة يستمر المجلس في ممارسة صلاحياته كاملة وينشر القرار بحل المجلس في الجريدة الرسمية ويخطر بذلك مجلس النواب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره".[1].

## III. أجهزة الرقابة المركزية الموجودة العاملة:

نذكر منها :

- **أجهزة الإدارة المحلية (وزارة الإدارة المحلية):**

تعد وزارة الإدارة المحلية بمثابة الجهاز الفني المتخصص الذي يراعي ويطور نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، وهي مسئولة أيضا عن تأهيل وتدريب العناصر البشرية المختصة في مجال الإدارة المحلية، وتعتبر الوزارة هي همزة الوصل بين الإدارة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية في المحافظات والمديريات، كما أن للوزارة دورا إشرافيا بالنسبة لوحدات الإدارة القائمة في المحافظات والمديريات المختلفة.

وتتولى الوزارة المحلية الإشراف والرقابة والتوعية للوحدات الإدارية والمجالس المحلية بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة وخطط التنمية ، وكذا القيام بالمهام والواجبات المناطة بها وفقا للقوانين والقرارات والأنظمة النافذة.

كما تقوم الوزارة بدور التنسيق بين السلطة المركزية الممثلة في مجلس الوزراء وبين الهيئات المحلية، حيث تتولى القيام بالإعداد والتحضير لعقد اجتماعات الدورية المشتركة

---

[1] انظر : قانون السلطة المحلية بشأن الإدارة المحلية، لسنة 1991م، ص.

بين مجلس الوزراء والمحافظين ورؤساء المجالس المحلية في المحافظات لمناقشة القضايا المتعلقة بالتنمية المحلية والإدارية، وكذا سبل تطوير التعاون والتنسيق بين الوزارات والوحدات الإدارية وتبادل الرأي حول الوسائل والحلول الممكنة لتذليل العقبات والمشاكل التي تعترض سير نشاط السلطات المحلية في الوحدات الإدارية، واتخاذ القرارات والحلول بشأنها وتعميمها على الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها (م**6**).

وبالنسبة للاختصاصات التي تمارسها وزارة الإدارة المحلية بالنسبة للتعيينات في إطار الإدارة المحلية نذكر ما يلي:

1. التشاور معها بالنسبة لتعيين المحافظ من قبل مجلس الوزراء وصدور التعيين بقرار جمهوري (م**17**) هذا في السابق، أما في الحضر فإن المحافظ يتم انتخابه مباشرة من أفراد الوحدة المحلية وفقا للتعديل الحاصل لقانون السلطة المحلية.
2. اتخاذ إجراءات تعيين وترشيح ومحاسبة وكلاء المحافظات ومدراء العموم ومديري المديريات ونقلهم وندبهم وإجراءات صرف مرتباتهم وبدلاتهم وفقا لأحكام القوانين والأنظمة النافذة (م**60**).
3. كما يتم حل المجالس المحلية بناء على عرض الوزير وموافقة مجلس الوزراء وصدور القرار من رئيس الوزراء (**102 م**).
4. وبالنسبة للأعمال يجوز لوزير الإدارة المحلية الاعتراض على قرار المجلس المحلي للمحافظة أو المجلس المحلي للمديرية، وفي حالة إصرار المجلس المحلي على قراره المعترض علية بعرض الوزير الأمر على مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من أبلاغة بذلك، وكما بينا سابقا بأن قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن يكون نهائيا (م4/100).

كما أن الوزارات المختصة بهذا الشأن تعمل على تنسيق الوزير المختص مع المحافظين فيما يتعلق بقرارات مجلس الوزراء وتوصيات السلطات المحلية في مجال الوزارة على أن يضمن الوزير إيجاد العلاقات مع المحافظين في مختلف المحافظات، وعلى وجه الخصوص في إعداد خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من أجل التحقق الكامل للمهام الحكومية في الإدارة والتخطيط كلا في مجاله ومسئوليته.

ويجوز للوزراء كل في مجال اختصاصه الحق في الاعتراض على قرارات المجالس المحلية المنتخبة في المحافظات والمديريات، وكذلك يجوز لفروع ومكاتب الوزارات والمصالح والأجهزة التنفيذية للدولة الاعتراض على القرارات الصادرة من المجلس المحلي للمديرية عن طريق المحافظ أو إلى الوزارة أو مجلس الوزراء.

## IV. سلطة الرقابة المركزية الموحدة بالمحافظات والأقاليم :

- **رقابة ممثلي السلطة المركزية في الوحدات الإدارية :**

### 1. المحافظ :(رئيس الوحدة الإدارية)

يعتبر المحافظ كما رأينا في السابق المسئول الأول في الوحدة الإدارية وهو ممثل السلطة التنفيذية في هذه الوحدة ويشرف على تنفيذ الساسة العامة للدولة بشكل منسق وموحد في المحافظة ، ولذلك يمارس التوجيه والتنسيق ومراجعة أعمال فروع ومكاتب الوزارات والمصالح والمؤسسات والأجهزة الإدارية المختلفة في المحافظة ، وكذا وحدات القطاع العام والإشراف والمتابعة عن سير أعمالها فيما عدى الهيئات القضائية **(م21)**.

كما أنه يمثل الرئيس الإداري لموظفي فروع ومكاتب الوزارات والمصالح الحكومية وتكون له الصلاحيات كبيرة بشأنهم من حيث تعيين ونقل وندب وإعارة وترقية الموظفين فيما دون وظيفة مدير إدارة وإنهاء خدماتهم وفقا للقوانين والأنظمة النافذة، وفقا للاعتمادات المقرة لكل جهة، وبحسب الضوابط والمواصفات القانونية الخاصة لكل منها وبالتقيد بالإجراءات والقواعد الصادرة من الخدمة المدنية إلى فروعها في المحافظة .

كما يحق للمحافظ الاقتراح بنقل أي موظف من شاغلي وظيفة مدير إدارة فما فوق من نطاق المحافظة إذا تبين أن تواجده فيها لا يتلاءم مع المصلحة العامة، وكذا إبداء الرأي في ترقياتهم وحالات نقلهم من قبل السلطة المختصة قبل إصدار القرارات الخاصة بذلك .

ويجوز للمحافظ توقيع الجزاءات التأديبية المقررة للوزراء بالنسبة للأجهزة الإدارية المركزية واقتراح التحقيق بالنسبة للهيئات والمؤسسات العامة ويجب أن يخطر السلطة المختصة بما اتخذه من إجراء أو إصدار من قرارات في الأوضاع السابقة، خلال سبعة أيام من تاريخ اتخاذه لها.

كما تقع المسئولية على المحافظ من خلال موافاة الجهات المركزية بالتقارير الدورية كل ثلاثة أشهر عن سير أعمال المحافظة وفروعها ومقترحاته بشأنها.

وفي هذا الجانب يمارس مدير المديرية باعتباره ممثل السلطة التنفيذية ممثل السلطة التنفيذية والعضو التنفيذي في أطار المديرية والإشراف على سير الأعمال من فروع ومكاتب الوزارات المصالح وسائر الأجهزة الحكومية تحت إشراف المحافظ **(م40).**

**ج. رقابة ممثلي السلطة التنفيذية للمجالس المحلية المنتخبة :**

- يقوم رئيس الوحدة حسب التنسيق بين المجالس التنفيذية والمجالس المنتخبة ويقوم المحافظ بالتنسيق بين المجالس المحلية المنتخبة وبين السلطة المركزية.
- يقوم رئيس الوحدة المحلية بواسطة المجلس التنفيذي الذي يرأسه بإعداد الخطة الاقتصادية والميزانية السنوية للوحدة المحلية بالتنسيق مع فروع ومكاتب الوزارات وإعداد الحساب الختامي السنوي، وتقديم ذلك إلى المجلس المحلي للمصادقة عليها ورفعها إلى مجلس الوزراء عبر وزارة الإدارة المحلية لاستكمال الإجراءات القانونية وأنظمة النافذة بواسطة المحافظ.
- تقديم الاقتراحات إلى المجلس المحلي بشأن الرسوم المقترحة للمصادقة عليها ورفعها إلى مجلس الوزراء عبر وزارة الإدارة المحلية بواسطة المحافظ.

**د. رقابة المجالس المحلية للمحافظات على المجالس المحلية للمديريات :**

يحق للمجلس المحلي المنتخب للمحافظة إلغاء قرار المجلس المحلي للمديرية وللمجلس المعني في هذه الحالة الحق في الاعتراض على قرار الإلغاء إلى مجلس الوزراء.

- **الرقابة على تشكيل المجالس المحلية :**

يمكن القول أنه وفقا لقرار قانون الإدارة المحلية توجد حرية واسعة في تشكيل المجالس المحلية دون رقابة من السلطة المركزية، فأعضاء تلك المجالس يتم اختيارهم بالكامل بالانتخاب المباشر وهؤلاء الأعضاء هم الذين يختارون فيما بينهم رؤساء ونوابها وكذلك المقرر والأعضاء الذين يؤلفون المكاتب التنفيذية للمجالس المنتخبة للوحدة المحلية ، وتمارس حقوق وواجبات العضو من حيث الاستقالة أو إسقاطها من خلال المجلس المحلي المنتخب وقد أحال القانون إلى اللائحة التنفيذية الإحكام الخاصة بعضو المجلس المحلي للوحدة فيما يتعلق بالاستقالة، والوفاة، الطعون، التأديب، وفي حالة خلو المقعد لأي

من هذه الأسباب وكيفية ملئه ونظرا لعدم تطبيق القرار في الواقع العملي لم تصدر اللائحة له.(*)

ونجد أن القانون قد فرض حماية لعضو المجالس المحلي الذي يعمل في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام المركزي وذلك في حالة ارتكابه مخالفة تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية ضده، فقد نص القانون على ضرورة اخذ موافقة المجلس المحلي قبل تنفيذ نقل احد أعضاء المجلس من وظيفته الإدارية ، إلا إذا كان النقل بناء على طلبة وعلى الجهة التي يعمل بها عضوا المجلس المحلي أن تيسر له أداء واجبات العضوية وذلك طبقا للأوضاع والقواعد التي تحددها اللائحة من ناحية أخرى، وينص القانون على أنه " لا يجوز تعيين عضو المجلس المحلي في وظيفة بالوحدة الإدارية للمجلس أو نقلة إليها أثناء عضويته إلا بموافقة ثلثي أعضاء المجلس المحلي ما لم يكن موظفا فيها من قبل العضوية **( م 94)**.

أما بالنسبة لأهم مظاهر الرقابة وأخطرها وهو حل هذه المجالس و الضمانات التي حددها القانون في حالة حل هذه المجالس.

### أ. الرقابة على أعمال المجالس المحلية :

إذا كان الأصل وكما أوضحنا في السابق أن المجالس المحلية المنتخبة وفقا للأسس التي تقوم عليها نظام الإدارة المحلية تقوم بإدارة شئونها المحلية وتتمتع في ممارستها لمختلف الأنشطة الإدارية على المستوى المحلي بقسط وافر من الحرية المالية والإدارية، ولا تمارس عليها رقابة من جانب السلطة المركزية إلا في أضيق الحدود وبنصوص صريحة يبينها القانون بالتفصيل.

وبالنظر إلى لقرار قانون الإدارة المحلية نجد أن هذه المجالس المحلية لا تقوم بأعمال تنفيذية وليست لها سلطة اتخاذ القرارات، وإنما يمكن القول بإعتبارها جهة رقابة على ما تقوم به السلطة المركزية من أعمال إدارية وتنفيذية في المحافظة أو المديرية ، وكتابة تقارير بذلك وتقديمها إلى الجهات المركزية ذاتها لدراستها فيلاحظ عند ذكر اختصاصات هذه المجالس بأنها تقوم بتحديد ومناقشة ودراسة إلى جانب المصادقة المبدئية على كل ما

---

(*) لمعلومات أكثر انظر:

المواد ( م 90، 91، 92)، بشأن السلطة المحلية لقانون الإدارة المحلية لسنة 1991م.

يتعلق بالاحتياجات التنموية للوحدة وبرامج تطويرها وترك اتخاذ سلطة التقرير النهائي للسلطة المركزية.

ونجد أيضا أن الوصاية الإدارية على الوحدات الإدارية والمجالس المحلية المنتخبة في القرار الجمهوري بقانون الإدارة المحلية غير محددة بصورة واضحة كيف تتم الرقابة على أعمال الإدارة العامة في إطار السلطة المحلية ومجالسها المنتخبة ، وما هي حدودها وإنما اخضع جميع قراراتها بلا إستثناء لرقابة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء إلى جانب تعيين المحافظين ومدراء المديريات ووكلائهم باعتبارهم ممثلي السلطة المركزية في المحافظة أو المديرية، وكذلك القائمين بجميع الأعمال الإدارية، والفنية، والمالية، والتنموية في المحافظة، واتخاذ القرارات وفقا لتوجيهات السلطة الرئاسية العليا والمتمثلة في وزارة الإدارة المحلية والوزارات المختلفة كلا في مجال تخصصها ومجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ،كل ذلك يؤدي إلى القول بأنه لا وجود للوصاية الإدارية بحدودها المعروفة ونطاق رقابتها الواضحة ، وإنما الموجودة هي رقابة رئاسية تقوم على أساس من التدرج الهرمي وتوجد على قاعدته مكاتب الوزارات المختلفة والموجودة في المحافظات والمديريات بجانبها المجالس المنتخبة تقوم بدور استشاري، وهذا ما سوف نوضحه لاحقا.

ونتيجة للانتقادات الموجهة لهذا القرار بقانون الإدارة المحلية وكذلك الصراعات التي كانت سائدة بين القيادات السياسية، لم يتم تطبيقه عمليا وإنما فتح المجال أمام الآراء الفقهية اليمنية لمناقشة مستقبل الإدارة المحلية في اليمن، ووضع نظام يتلاءم مع بناء دولة اليمن الموحد ، وهذا ما سوف نتناوله في الفصل السادس والأخير من هذه الدراسة للآفاق المستقبلية لدور القيادة في تنمية وتطوير نظام الإدارة المحلية في اليمن.

## V. العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية :

### - (المبادئ العامة التي تحكم العلاقة بين السلطتين المركزية واللامركزية):

مما لا شك فيه أن المجالس المحلية تتمتع بدرجة كبيرة من الاستقلال المحلي وفي نفس الوقت يجب أن لا يعني منح الاستقلال المطلق عن السلطة المركزية هذا من جهة،

ومن جهة أخرى فإنه لابد من ملاحظة طبيعة ودرجة العلاقة المركزية - المحلية - يجب أن لا تكون علاقة رقابية شديدة، وبالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها والذي يعتبر ركنا أساسيا لوجودها.

فالسلطة المركزية تمارس سلطة على السلطة اللامركزية سواء كانت إقليمية أو مرفقية، وعلى الرغم من وجود الرقابة الرئاسية الموجودة في النظام الإداري المركزي، ولكن هذا النوع أقل مركزية لمعنى الاستقلال الذي تتمتع به المحليات من ناحية ومدى تبعيتها لسلطة الدولة المركزية.

ولسنا بحاجة إلى توضيح وبيان مدى أهمية وضرورة وجود رقابة السلطات المركزية على الوحدات المحلية، وغني عن البيان أنه في حالة قلة الموارد المادية مع حتمية تنفيذ برامج مكثفة للتنمية، فإن من حق السلطة المركزية أن تتأكد وأن تتحقق من توافر إدارة رشيدة ومسئولة للموارد المتاحة، وأن تركز على ضرورة تحقيق أقصى قدر من التنسيق في الجهود الرامية إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية حتى يمكن تجنب حدوث أي تسرب أو فاقد لهذه الموارد، ومن الأهمية أيضا أن تعمل على تحقيق الاستخدام الكامل لكافة الموارد البشرية والمادية المتاحة. [1]

وعلى هذا الأساس فإنه لابد من العمل على إيجاد نقطة توازن تضمن بناء علاقة مركزية دون المساس بمختلف الاعتبارات الإدارية والسياسية التي تعمل على تأكيدها.

فطبيعة العلاقة المركزية - المحلية - تتحدد بناء على عوامل عديدة منبعثة أولا من ظروف الدولة السياسية، والثقافية، والاقتصادية، فقد تكون هذه العلاقة مباشرة ورسمية ومحددة بالحدود التي يرسمها القانون وهنا تختلف حسب طبيعة التقسيم الإداري للوحدات المحلية[2].

فعلى سبيل المثال إذا كان هناك أكثر من مستوى، فإن العلاقة المركزية تكون في الغالب مع المستوى الأعلى الذي يباشر مختلف الاختصاصات التي يحددها المشرع في علاقته بالمستويات الدنيا، كما هو الحال في فرنسا ومصر أما إذا كان هناك مستوى

---

(1) محمد فتح الله الخطيب، الحسيني بدر، صبحي محرم، **تقييم تجربة الحكم المحلي في مصر للفترة (1960-1980)**، القاهرة : منشورات جامعة القاهرة، مارس 1985، ص 58.

(2) خالد سماره الزعبي، **نظم الإدارة المحلية : العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وتطبيقاتها في العالم**، مرجع سابق الذكر، ص 26.

واحد، فإن العلاقة المركزية تكون مباشرة مع مختلف الوحدات المحلية على هذا المستوى، كما الحال في المملكة المتحدة ويوغسلافي سابقا والأردن.

وقد تكون العلاقة غير مباشرة وغير رسمية ومثال ذلك العلاقات التي تساعد علي خلقها الاتحادات المحلية حيث تكون هذه الاتحادات بمثابة الأداة التي تحول دون تسلط من السلطة المركزية على الهيئات المحلية من جهة أخري ، وتحقق نوع من التفاهم والتعاون المركزي المحلي من أجل خلق نوع من التكامل القومي والوطني من جهة أخرى.

**1. العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في الجمهورية اليمنية:**

نظمت العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من خلال القانوني: رقم **(52)** لسنة **1991** ورقم (4) لسنة **2000** في إطار علاقة الفرع بالأصل، وذلك على النحو التالي:

**أ. في نطاق رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية:**

- يخضع تعيين وعزل رؤساء الوحدات المحلية ووكلائهم، ورؤساء المكاتب التنفيذية لقرارات السلطة المركزية.

- تعتبر السلطة المحلية بنظامها وتكوينها جزئا من السلطة التنفيذية للدولة، وتكون قرارات رئيس الجمهورية، وقرارات مجلس الوزراء ملزمة لها، كما تمارس أجهزة السلطة المحلية بالوحدات الإدارية مهامها واختصاصاتها وفقا للدستور والسياسة العامة.

- يتولى مجلس الوزراء سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه لأعمال الوحدات الإدارية، وذلك بما يحقق المحافظة على المصالح العامة للدولة، ويكفل التنسيق والترابط في عمل أجهزتها التنفيذية والتكامل بين عمل الأجهزة المركزية والمحلية للدولة.

- تتولى وزارة الإدارة المحلية الإشراف والرقابة والتوجيه للوحدات الإدارية والمجالس المحلية بما يكفل تنفيذ السياسة العامة للدولة وخطط التنمية، وكذا القيام بالمهام والواجبات المنوطة بها وفقا للقوانين والقرارات والأنظمة النافذة.

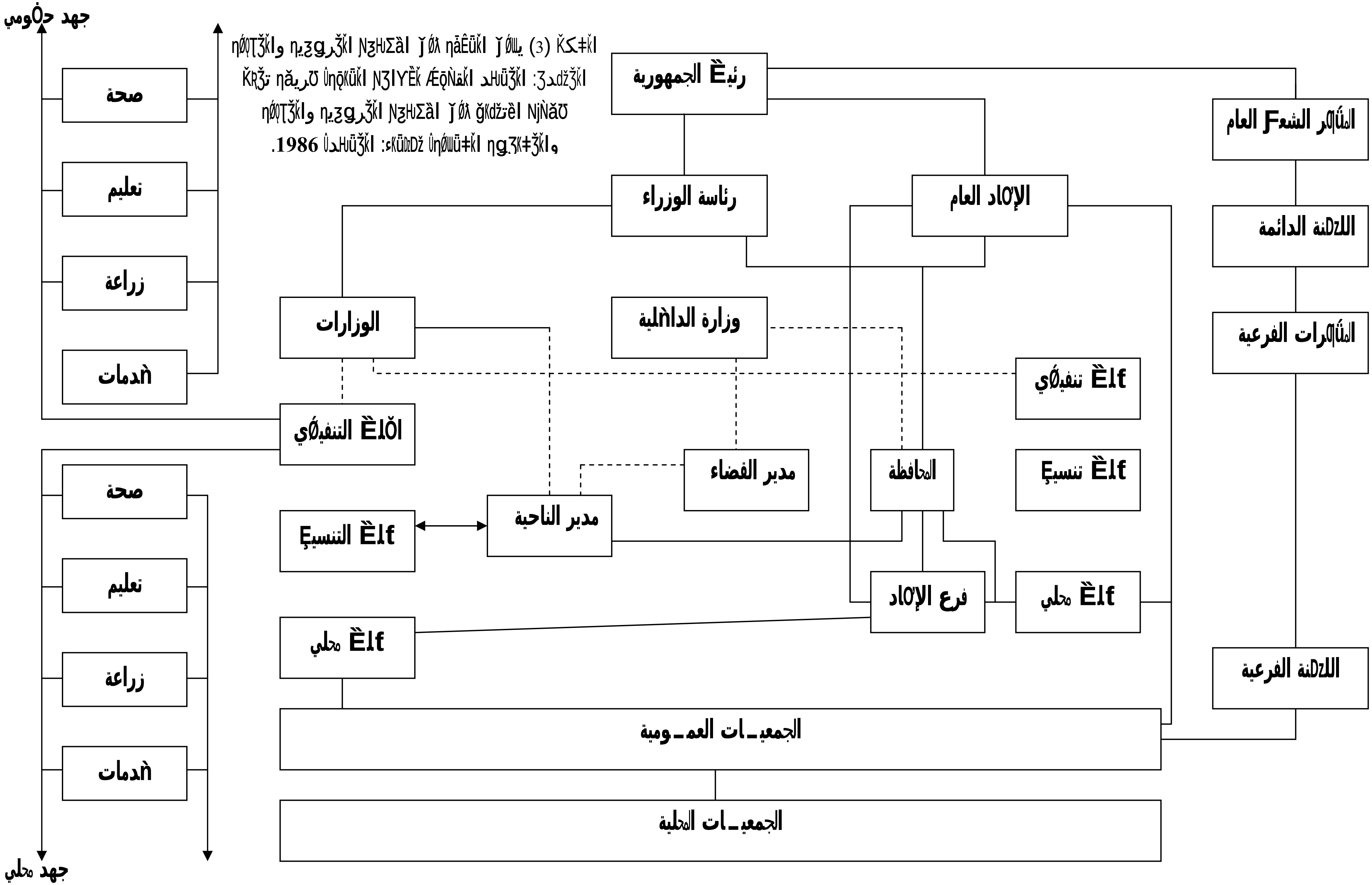
**ب. في نطاق المحافظة والهيئة التنفيذية في الوحدات المحلية:**

- يتولى المحافظ الأشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارة شؤون المحافظة في كافة المجالات.

- يكون المحافظ مسئولا ومحاسبا أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة له، ويجب عليه تنفيذها في كل الحالات، كما يكون مسئولا أيضا أمام المجلس المحلي (المنتخب)، وكذلك أمام وزير الإدارة المحلية في أدائه لمهامه واختصاصاته المنصوص عليها بالقانون.

- تقوم المحافظة برفع تقارير دورية منتظمة إلى وزارة الإدارة المحلية تتضمن أنشطة أجهزة السلطة المحلية في المحافظة والمشاكل والمعوقات التي تواجهها بالإضافة إلى رفع تقارير عن نشاط الأفراد وأداء وسلوك مديري عموم المديريات من المحافظة، ويوضح الشكل رقم (3) علاقة الأجهزة المحلية بالأجهزة المركزية، وفيما يتعلق بعلاقة السلطة المركزية مع السلطة المحلية في مجال الرقابة سنتناول هذا الموضوع من أجل معرفة الدور الرقابي الذي تمارسه السلطة المركزية على أجهزة السلطة المحلية، وفي هذا الموضع السؤال يطرح Ө نفسه حول ماهية أهداف الرقابة þ وما هي حدودها وسلبياتها وآثارها على استقلالية الوحدات المحلية þ.

(3) [illegible]
[illegible]
[illegible]
.1986 [illegible]



صحة
تعليم
زراعة
رئاسة الوزراء
الوزارات
المؤتمرات الفرعية
مدير القضاء
المحافظة
مدير الناحية
صحة
تعليم
زراعة
الجمعيات العمومية
الجمعيات المحلية
جهد محلي

## 2. الرقابة على الحكم المحلي (السلطة المحلية)

يستدعي منطلق اللامركزية الحقيقية أن تكون شبكة وخطوط الرقابة على المحليات غير مكثفة وغير مباشرة بما يسمح للمحليات بممارسة القدر الملائم من الاستقلالية في صنع القرار المحلي.[1]

ولكن في المقابل لا يكون استقلال الوحدات المحلية استقلالا مطلقا، ولكنه مقيد بما للحكومة المركزية من حق ممارسة الرقابة عليها وعلى أعمالها، وتهدف الرقابة المركزية إلى تحقيق عدة أهداف لعل من أهمها ما يلي:

- التأكد من تنفيذ كل المجالس المحلية للمهام الموكلة إليها، وأنها تؤدي خدماتها لأفراد دون تمييز بينهم، وأن المرافق المحلية تؤدي الخدمات بالكفاءة والفاعلية المطلوبة.
- ضمان وحدة الدولة السياسية والإدارية من خلال وضع القيود على استقلال السلطات المحلية خوفا من أن يؤدي استقلالها الكامل إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية.
- التأكد من استخدام الإعانات المركزية استخداما أمثل.
- ضمان حصول المواطن المحلي على حد أدنى من الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية إلى أخرى.
- ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين واللوائح بما يضمن الحيلولة دون التدخل في حريات الأفراد، وبما يضمن التزام السلطات المحلية بحدود اختصاصاتها.[2]

ومما سبق يمكن القول بأن استقلالية الوحدات المحلية ليست أيضا منحة من المركز، ولكنها تنظيم تشريعي يخول هذه الوحدات قدرا من السلطة اللامركزية تمارسها في ظل نظام رقابي عام يقوم على التزام هذه الوحدات بالسياسة العامة للدولة،[3] كما أن الحكومة المركزية تمارس الرقابة على الوحدات المحلية في مجالات عديدة أهمها:

---

(1) علي الصاوي، **الإدارة المحلية: مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية**، القاهرة: زهراء الشرق، 1995، ص 49.

(2) عبد الوهاب علي سمير، **العلاقة بين المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية**، القاهرة: مركز دراسات واستشارية الإدارة العامة، 1995، ص 10-11.

(3) علي الصاوي، مرجع سابق الذكر، ص 49.

- الرقابة على إنشاء المجالس المحلية وعلى إطار اختصاصاتها ومشروعية القرارات التي تصدرها بحيث تأتي متفقة مع الأسس القانونية.

- حق الحكومة المركزية في حل المجالس المحلية أو إيقافها لمدة معينة في الحالات المختلفة وبالطريقة التي تصدرها بحيث تأتي متفقة مع الأسس القانونية.

- حق الحكومة المركزية في الرقابة على أعمال المجالس المحلي عن طريق ربط نفاذ القرارات المتخذة بموافقة الحكومة المركزية أو عن طريق إبطال هذه القرارات، ومن خلال التفتيش على أعمال المجالس بواسطة الأجهزة المركزية المختصة أو قيام الحكومة المركزية بالحلول محل السلطة المحلية في أداء الاختصاصات التي تكون في صميم عمل الوحدات المحلية.[1]

كما أن للوزراء المختصين الحق في متابعة الوحدات المحلية ومراجعة مدى احترامها وتنفيذها للسياسة العامة للدولة، لأنهم مسئولون في ذلك أمام البرلمان (في النظم البرلمانية) أو رئيس الدولة (في النظم الرئاسية) وذلك في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية (Administration trusteeship).[2]

وللوقوف على طبيعة الدور الرقابي الذي تمارسه الأجهزة المركزية على أجهزة السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية فإنه يمكن الإشارة إلى أن قانون السلطة المحلية[3] قد حرص على تأكيد الدور الرقابي لأجهزة السلطة المركزية على الوحدات المحلية، وذلك من خلال ما نصت عليه المادة (144) نصت على أن الأجهزة التنفيذية تخضع للوحدات الإدارية في أدائها لوظائفها لرقابة سلطات الأجهزة المركزية.

كما نصت المادة (**145**) على أن يقوم كل وزير في مجال نشاط وزارته تجاه الوحدات الإدارية بما يلي:

- إبلاغ المحافظين بمضمون التوجهات والسياسة العامة للدولة، وكذا ما قد يراه من إرشادات وتوجيهات فنية تؤدي إلى تحسين مستوى إدارة الخدمات على مستوى المحافظة واحتياجاتها من الكوادر الفنية المتخصصة والعمل على توفيرها.

---

(1) عبد الرحمن إدريس ثابت، **المفاهيم الحديثة في الإدارة العامة**، القاهرة : الدار الجامعية ،2000، ص 355.

(2) سليمان الطماوي، **الوجيز في القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي، 1992، ص ص 71-72.

(3) أنظر: القانون رقم **(4)** لسنة **2000** بشأن السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية.

- اتخاذ التدابير للارتقاء بمستوى كفاءة أداء الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية من خلال عملية التدريب والتأهيل بأشكالها وأنواعها المختلفة.

- تنظيم إدارة الحملات الوطنية وتمويل تنفيذها.

- وضع وإعداد المواصفات والتصاميم والمخططات الفنية العامة، وكذا إصدار اللوائح التنظيمية في مجال نشاط وزارته.

كما أكد القانون أيضا الدور الرقابي لمجلس الوزراء وسائر أجهزة السلطة المركزية على أعمال الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية، وذلك للتأكد من حسن قيام هذه الأجهزة بمهامها طبقا للقوانين والأنظمة النافذة وطبقا للسياسة العامة للدولة والقرارات الصادرة عن المجالس المحلية (المادة **146)**.

وتكون قرارات رئيس الجمهورية وقرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية في الوحدات الإدارية (المادة **147)**.

كما أعطى القانون دورا رقابيا للمحافظ باعتباره رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحيث يحق لهذا المجلس إلغاء وتعديل قرارات المجالس المحلية للمديريات إذا كانت مخالفة لأحكام القانون (المادة **147** فقرة ب).

ولم يغفل القانون الدور الرقابي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة حيث نصت المادة **(148)** على أن يقوم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وأجهزة الرقابة الأخرى بموافاة رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والمجالس المحلية والوزارات المعنية بنتائج أعمالها الرقابية على الأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية.

و بالإشارة إلى أن حل المجالس المحلية لا يتم إلا من خلال قانون، ويصدر به قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء بناءا على عرض الوزير المختص.[1]

ويمكن القول هنا أن الرقابة على أجهزة السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية تبدأ من قمة هرم السلطة المتمثل في رئيس الجمهورية ثم مجلس الوزراء، فالوزراء والمحافظين ثم الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، وهنا يبرز الدور الرقابي المبالغ فيه من قبل أجهزة السلطة المركزية على أجهزة السلطة المحلية.

---

[1] أنظر: المادة (749) من القانون رقم (4) لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية.

وهذه الرقابة بصورتها المبالغ فيها تؤثر على أداء الوحدات المحلية تأثيرا سلبيا خاصة أن هذا الوضع يتيح الفرصة للحكومة المركزية للتدخل في كثير من الشؤون المحلية، ومن ثم عدم تمتع الوحدات المحلية بالقدر الكافي من المرونة اللازمة التي تمكنها من اتخاذ القرارات التي تشبع الاحتياجات وفقا لتصورها.

كما أن تعدد الجهات الرقابية يؤكد الدور المحوري للحكومة المركزية في إدارة الشؤون المحلية سواء من حيث سلطتها في تحديد وتحجيم الاختصاصات المحلية أو في التحكم في الدور النهائي فيما تقوم به الوحدات المحلية ، من حيث إعداد الخطة وإعداد الموازنة أو كونها الحكم النهائي في النزاعات التي تحدث بين جميع المجالس الشعبية المحلية وبين رؤساء المجالس التنفيذية.[1]

من هنا **يرز nj الǴlKحا** أن العلاقة بين السلطة المركزية والمحلية يجب أن تقوم على الثقة والمؤازرة والتعاون والتكامل، وهذا يتطلب الاهتمام بما يلي:

- مساعدة الإدارة المحلية من قبل الحكومة المركزية في الأمور المختلفة مثل دراسة خطط التنمية المحلية وربطها بالخطط القومية الشاملة، ومشاركتها في دراسة تنمية مواردها المحلية والمشاركة في تنفيذ المشروعات التي لا تقوى الإدارة المحلية وحدها على إنجازها.

- ضرورة التخفيف من حدة الرقابة المركزية المفروضة على المجالس المحلية، وأن تقتصر على الحالات الخاصة بالتصديق على قرارات المجالس المحلية أو عدم الموافقة عليها، وأن تحدد مدة زمنية للمصادقة عليها بحيث تعتبر هذه القرارات نافذة بانتهاء تلك المدة المحددة.

- يجب أن تكون العلاقة قائمة بينهما على أساس التعاون والتضامن والمسئولية المشتركة تجاه الإعمال والقرارات المصيرية التي تتعلق بمستقبل الوحدات المحلية.

---

[1] سمير عبد الوهاب، مرجع سابق الذكر، ص 24.

**: ƘƍǀƆ ăƇر**

إذا كانت المصلحة العامة تقتضي تمكين السلطة المركزية من حل المجالس المحلية لدواعي الصالح العام، فإن الباحث يرى أن يكون ذلك بضمانات معينة أهمها:

- النص في القوانين المنظمة للإدارة المحلية عن أسباب الحل.
- أن يشكل المجلس الجديد خلال فترة زمنية قصيرة يحددها المشرع في القانون اليمني.
- إعطاء أعضاء المجلس المحلي المنحل حق الطعن في شرعية قرار الحل أمام القضاء.
- استمرار المجلس الجديد المنحل في العمل تلقائيا بقوة القانون بدلا من تشكيل لجنة تحل محله حتى يقول القضاء كلمته على اعتبار أن القضاء هو المرجعية الأساسية في مثل هذه الحالات.

ومن هنا يمكن التأكيد على ضرورة إعادة صياغة العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية بحيث يكون هناك هامش حرية لعمل المجالس المحلية بعيدا عن التدخل الزائد للحكومة المركزية، حتى تتمكن هذه المجالس من أداء مهامها وتحقيق الدور المنوط بها تجاه المجتمع، وحتى لا يسود الشعور العام في المجتمع بأن المجالس المحلية هي مجرد أدوات تستخدمها السلطة المركزية لتنفيذ سياستها دون أي دور فعال في عملية التنمية.

**- ما هي الĽƧ التي تقوم ǅيǈŁ العƠ5ة ǄžǴ الحاومة المراƦية – المحƚيةƳ**

**VI. ƇƧƧ العƠ5ة المراƦية - المحƚية - - :**

تقوم هذه العلاقة على أساس قيام الحكومة المركزية في مراقبة أعمال الهيئات المحلية في حدود القانون وتخضع لسيادة حكم القانون، فعلى الرغم من أصالة استقلال هذه الهيئات والذي مصدرة المشرع إلا أنه استقلال نسبي، تمارسه في حدود القانون، وتحت رقابة الحكومة المركزية وإشرافها.

كما لا تعتبر الرقابة المركزية قيدا على حرية الهيئات المحلية، أو معوقا لإعمالها ما دامت تمارس في حدود القانون وكان أسلوب ممارستها يقوم على المساندة والمشاركة. فقديما قال جون ستيوارت ميل مقولته المشهورة " أن الحرية ذاتها في حاجة إلى رقابة " [1]

**1. أسس الرقابة المركزية على السلطات المحلية هي مبينة كالتالي :**

تقوم الرقابة المركزية على السلطات المحلية على عدة أسس أهمها: [2]

1. أن السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية وكذلك في مستوى المعيشة من وحدة محلية لأخرى في نطاق الدولة الواحدة ، مما يحتم وجود رقابة على أعمال هذه السلطات ومساعدة السلطات ذات الموارد المحدودة لتمكينها من الاضطلاع بمسئولياتها تجاه أهلها.
2. التفاوت بين الوحدات المحلية في الحجم وطبيعة الوحدات الاقتصادية من حيث المستوى الاجتماعي والثقافي للسكان، وأثر ذلك على كفاية المجالس المحلية وإمكاناتها الإدارية والمالية ، الأمر الذي قد يغري السلطات المتخلفة بتجاهل مسئولياتها لتخفيف الأعباء المالية عن الممولين واكتساب أصواتهم في الانتخابات، وهذا يتطلب رقابة تلزم هذه السلطات بمباشرة مسئولياتها لصالح الأهالي وصالح الدولة ككل.
3. أن السلطات المحلية بحكم صلاحيتها في وضع القوانين واللوائح قد تجور على حريات الأفراد وحقوقهم، مما يستلزم تدخل الحكومة المركزية لتأكيد حقوق الإفراد وحرياتهم.
4. أن بعض السلطات المحلية قد تغالي في أسعار الضرائب المحلية للحصول على حصيلة تكفي لمواجهة الحاجات المحلية، الأمر الذي يتعين معه تدخل الحكومة المركزية بتحديد حد أعلى لأسعار الضرائب المحلية، وممارسة رقابة على الأموال تضمن تقارب أسعار الضرائب بين السلطات المحلية المختلفة.

---

(1) المرجع نفسه، ص 27.

(2) عبد الرحمن أحمد الفرماوي، **النظام المحلي في إطار تكامل النظام وديمقراطية الإدارة، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، 1986، ص 40-41.

هذه هي بعض أسس الرقابة المركزية على السلطات المحلية وهي تمارسها في حدود القانون وليست بصفة مطلقة.

أما بالنسبة للعلاقة بين السلطتين المركزية – المحلية في الجمهورية اليمنية سوف نوضحها كالتالي :

**2. العلاقة المركزية - المحلية - :**

يتبادر لنا في هذا الجانب التساؤل التالي وهو ما مدى تمكين الأجهزة التنفيذية المركزية في الجمهورية اليمنية من أداء المهام المنقولة إليها بمقتضى قانون السلطة المحلية ؟

تحدد المادة (144) من قانون السلطة المحلية أن هذه الأخيرة والأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية تخضع في أدائها لوظائفها لرقابة الأجهزة المركزية ، وهذا النص الصريح يجعل من الإدارة المركزية الأداة الفاعلة في مراقبة مكاتبها وفروع وزاراتها وهيئتها العامة، ولكي لا يقلل هذا النص من دور السلطة المحلية فقد حددت المادة (14) من قانون السلطة الأجهزة المركزية في رسم السياسات العامة وسن اللوائح التنظيمية والرقابة والتأهيل والتدريب وتنفيذ المشاريع التي يتعذر تنفيذها من قبل المجالس المحلية، وفي الأصل أن أعداد الخطط والبرامج هو من مهم الأجهزة التنفيذية المحلية وتدرج ضمن خطط الوزارة أو الهيئة العامة المركزية وهذا يتطلب من المقرر أو الجهات المعنية بالأمر توفير الاعتمادات المالية وتوفير مستلزمات التنفيذ وتسيير العمل وتحمل تكاليفه، وهذا ليس من مقدور السلطات المحلية بمفردها حيث ومواردها المحلية لا تكفي لذلك، كما أن الخطط تعد على أساس إقطاعي وهذا بغرض الإشراف والرقابة من قبل الجهات المركزية، غير أن التأكد من حسن الأداء والرقابة اليومية على التنفيذ المباشر أنيط أيضا بالجهاز الإداري للسلطات المحلية، وبناء على ذلك يبرز لنا الدور الرقابي المزدوج المتكامل للسلطتين المركزية والمحلية وبما يتناسب وصلاحيات كل منهما دون أن يؤدي ذلك إلى التضارب فيما بينهما أو تدخل يؤدي إلى تدني الأداء[1].

---

[1] قائد محمد طربوش ، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي : نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية في القانون اليمني والمشاركة الشعبية**، ورقة مقدمة إلى الملتقى العربي الأول في الوطن العربي، سلطنة عمان : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أغسطس 2003م، ص 185-186.

ولكي يتم ذلك توضح المادة (**41**) فقرة (**15**)من قانون السلطة المحلية والتي تنص على التنسيق مع السلطات المركزية فيما يتعلق بالشئون العامة للمحافظة مما يجعل عمل الأجهزة المركزية والمحلية على حد سواء في توافق وإزالة أي تداخل.

وفي هذا المجال نود الإشارة إلى التقارير الدورية والتي تكشف سير الوحدات المحلية على مستوى المحافظة، حيث توضح هذه التقارير أن بداية العام **2002**م شهد بداية خطوات واسعة في التطبيق الفعلي والممارسة العملية لنظام المجالس المحلية، وفق القانون ولوائحه بخلاف ما كان علية الوضع عقب انتخابات المجالس المحلية... وذلك نظرا لاعتماد الموازنات المالية الخاصة بالسلطة المحلية لأول مرة، الأمر الذي عقد عليه الآمال في تمكين أجهزة السلطة المحلية ومنها الأجهزة التنفيذية في ممارسة صلاحياتها المنقولة وأداء مهامها، غير أن التقارير أوضحت في معظمها إن الأجهزة التنفيذية لم تتمكن من ذلك، كون الموازنات المالية التي اعتمدت كانت قليلة عما كان في موازنة العام السابق(2001م) وذلك في معظم المحافظات، بالإضافة إلى انخفاض الدرجات الوظيفية السنوية للعديد من المحافظات، وأيضا استمرار تمسك بعض الأجهزة المركزية في التعامل مع مكاتبها في المحافظات بالأسلوب المركزي وخاصة فيما يتعلق بالتوظيف والتعاقدات والتعيينات لمديري العموم دون التنسيق أو التشاور مع أجهزة السلطة المحلية ، وأيضا عدم إشراك أجهزة السلطة المحلية في إعداد مشاريع المناقصات والإشراف على مراحل تنفيذها.

وبناء على ما تقدم - أدى ذلك إلى تعثر جهود الأجهزة التنفيذية، وإرباك عمل أداء أجهزة السلطة المحلية في عدد من المحافظات، ومع ذلك أشارت التقارير إلى اعتبار هذه الأمور من المظاهر المصاحبة لبدايات العمل بنظام السلطة المحلية، على اعتبار أن العمل بهذا النظام المحلي لا يزال يشكل تجربة جديدة في اليمن ومرحلة للانتقال من النموذج المركزي إلى مرحلة النموذج اللامركزي.

وأن هذه التجربة لازالت في أول الطريق وبداية التطبيق، وأن أداء هذه الأجهزة التنفيذية المحلية قابل للتحسن في المستقبل.[1]

---

[1] الجمهورية اليمنية (وزارة الإدارة المحلية)، **التقرير العام للمؤتمر الأول للمجالس المحلية**، صنعاء، للفترة 13-16 مايو 2002م، ص 18-19.

هذه بعض التوضيحات عن طبيعة العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية في اليمن وكما حددها قانون السلطة المحلية.

**3. العلاقة المركزية – المحلية في النظام المالي والرقابي :**

إن هناك ضرورة لقيام العديد من الأجهزة المركزية المالية ببعض أوجه النشاط المالي، وذلك لضمان القيام بتنفيذ البرامج والسياسات القومية، ومن أهم هذه الأنشطة التي يجب القيام بها بشكل مركزي ما يلي:[1]

1. توزيع الاعتمادات المالية على وحدات الإدارة المحلية حسب خطط التنمية المحلية.
2. تنظيم الإجراءات المالية والإدارية والمحاسبية ومراجعة العمليات المالية للتأكد من سلامة استخدام الاعتمادات المالية المخصصة في موازنة كل وحدة محلية.
3. منح سلطات محددة للسلطات المحلية في مجال فرض الضرائب بقصد تحقيق بعض عناصر الإيراد لها وذلك وفقا لأسس موحدة على مستوى الدولة بأسرها.
4. منح إعانات للسلطات المحلية والإشراف على أوجه إنفاقها مما قد يقتضي تصديق موازناتها من السلطة المركزية.
5. تمويل المشاريع الكبرى للتنمية والتي تهدف إلى خدمة المناطق التي تضم أكثر من وحدة إدارية.

وبالرجوع إلى قانون السلطة المحلية اليمني يبن لنا طبيعة العلاقة المالية بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية وكما جاء في قانون السلطة المحلية رقم **(4)** لسنة **2000**م ليضع الأسس والقواعد القانونية للانتقال إلى نظام السلطة المحلية القائم على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، وذلك تنفيذا للنصوص الدستورية واستكمالا لبناء الدولة اليمنية الحديثة، وانسجاما مع النظام الديمقراطي والتعددية السياسية التي تشهدها اليمن ، وكذلك تحقيقا لتطلعات شعبنا في توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار في الشأن المحلي.

وبالنظر إلى القانون (قانون السلطة المحلية لعام **2000**م) وما ورد فيه من نصوص وأحكام قانونية، يتضح أنه قد منح الوحدات الإدارية الشخصية الاعتبارية وأيضا الاستقلال المالي والإداري وخصها بصلاحيات واختصاصات واسعة النطاق.

---

[1] كمال نور الله، **موسوعة الحكم المحلي : الأنظمة المالية اللامركزية**، الجزء الأول، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1977م، ص 119.

وفي هذا الجانب فقد رأى المشرع أن من الأولويات التي يجب الوقوف عليها هو تمكين السلطة المحلية من جمع مواردها المحلية ، وكذا وضع خطط وموازنة سنوية مستقلة، حتى يتسنى لها إدارة نفسها وتغطية متطلبات التنمية الاقتصادية، والاجتماعية ،والثقافية، وفي ضوء ذلك أصبح من الأهمية العمل على تعزيز النظام الرقابي للسلطة المحلية والتنسيق والتكامل بين الرقابة المحلية والرقابة المركزية على أداء أجهزة السلطة المحلية.

**رأي الباحث :**

يرى الباحث فيما يخص العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية لابد أن تكون العلاقة في جانبها الرقابي والمالي محكومة بنسق واضح ومحدد من العلاقات التعاونية، في ظل التزام الهيئات المحلية بأن تكون النفقات رشيدة تراعي أهمية الإنفاق لكل مجال أو قطاع حسب الأولوية المحلية، لأنه لا يمكن للهيئة المركزية تحديد أوجه الإنفاق بطريقة سليمة ودقيقة لاختلاف الأوضاع المحلية من وحدة لأخرى.

وفي هذا الجانب نود التوضيح بأن الرقابة تمارس من قبل السلطات المركزية على السلطات المحلية من أجل تحقيق أهداف معينة، ووفقا لذلك سوف نوضح هذه الأهداف.

## 4. أهداف الرقابة المركزية على الوحدات المحلية:

إن الرقابة الإدارية على نشاط الهيئات اللامركزية ضرورة لابد منها لتحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال هذه الهيئات المستقلة ، فالرقابة الإدارية ليست هدفا بحد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غايات وأهداف معينة.

فما هي هذه الغايات والأهداف التي تستهدفها الرقابة الإدارية ؟

تستهدف الرقابة الإدارية في إطار التنظيم اللامركزي تحقيق ثلاثة أهداف هي : [1]

**- الهدف الأول :**

- تسعى الرقابة الإدارية إلى تحقيق وحدة الدولة السياسية وتحقيق احترام مبدأ المشروعية.

فالرقابة تضمن تحقيق الانسجام والتجانس بين أعمال مختلف الهيئات اللامركزية وبين عمل هذه الهيئات وعمل السلطات المركزية.

---

[1] علي خطار شطناوي، **نظرية المركزية العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية** ، الطبعة الأولى، عمان : دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990، ص 182-184.

**- النوع الثاني :**

تعمل على حماية مصالح المعنيين بالأمر أي خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة الإدارية بحيث يحقق مصالح السكان، وخصوصا عندما تسئ الهيئات اللامركزية إدارة المهام الموكلة إليها أو عندما لا تقوم هذه الهيئات بواجباتها كما يجب، أو عندما لا يتوفر عنصر المحايدة والنزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات.

وبهذا الهدف تظهر الرقابة الإدارية بأنها أداة قانونية هامة وضرورية لإجبار الهيئات اللامركزية على احترام القواعد القانونية القائمة، وبذلك تستطيع سلطات الرقابة الإدارية إجبار الهيئات اللامركزية على احترام مبدأ المشروعية والملائمة معا.

**- النوع الثالث:**

- حماية مصالح الغير، حيث تستهدف الرقابة الإدارية حماية مصالح الغير، وبذلك تستطيع سلطات الوصاية الإدارية إجبار وإلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها المالية، وتنفيذ عقودها المدنية والإدارية.

باختصار شديد تستهدف الرقابة الإدارية خلق وضمان وجود إدارة حسنة وفعالة تتولى إدارة الشؤون والمهام الموكلة إلى الهيئات اللامركزية، بما يحقق المصلحة العامة على أكمل وجه ممكن.

كما تستهدف الرقابة المركزية على السلطات المحلية ما يلي[1]:

**1.** تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية من خلال وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية، خوفا من أن يؤدي استقلالها الكامل إلى تفتيت الدولة من الناحية السياسية والإدارية.

**2.** ضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية التي تضطلع بفرض الضرائب والرسوم المحلية ووضع القوانين الفرعية واللوائح مباشرة مع سلطات الحكومة المحلية، فيما يتعلق بالشراء الجبري ومنح التراخيص وغيرها من الأعمال التي يمكن التدخل في حريات الأفراد ووجود الرقابة المركزية، يحول دون ذلك ويضمن التزام السلطات المحلية بحدود صلاحياتها واختصاصاتها.

**3.** تأكيد مستوى أدنى للخدمات التي تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة – من وحدة إلى أخرى.

---

[1] عبد الرحمن أحمد الفرماوي، مرجع سابق الذكر، ص 41-42.

وهناك أهداف أخرى يذكرها لنا الدكتور خالد الزعبي ومن هذه الأهداف التالي[1]:

1. الرقابة المستمرة لإعمال وأنشطة المجالس المحلية ستؤدي إلى اكتشاف نقاط الضعف في النظام المحلي ومعالجتها بما يؤدي إلى تطوير النظام.
2. التأكد من أن المجالس المحلية تمارس أعمالها ليس فقط بما لا يخالف القانون والتشريعات، وإنما تعمل أيضا بدرجة معينة من الكفاءة وعلى مختلف مستويات الوحدات المحلية في نطاق الدولة الواحدة.
3. ضمان مشروعية أفعال الهيئات المحلية، التي تضطلع بها وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وحماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي.
4. تأكيد وحدة الدولة السياسية والمركزية والإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال الهيئات المحلية، خوفا من أن يؤدي استقلالها المطلق إلى تفتيت وحدة الدولة السياسية والإدارية، وهذا يتطلب وجود رابطة دائمة وقوية تنشأ أجهزة الإدارة في المحليات المختلفة إلى السلطة المركزية.
5. تحقيق أهداف التكامل القومي.

وبصفة عامة تهدف الرقابة المركزية على الوحدات المحلية[*] إلى ضمان حصول المواطن المحلي للحصول على الخدمات الأساسية كحد أدنى التي تقدمها الدولة وذلك حتى لا تتفاوت مستوى المعيشة من وحدة محلية إلى أخرى.

وعادة يتم تبرير الحاجة إلى وجود رقابة مركزية على الوحدات المحلية في أطار السياسة القومية للدولة على أساس ما يلي :[2]

- تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الوحدات المحلية.

---

(1) خالد سماره الزعبي، **نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي : العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية**، مرجع سابق الذكر، ص 28.

(*)- أيضا للتوضيح أكثر حول أهداف الرقابة المركزية على الهيئات المحلية أنظر في ذلك :

- سليمان الطماوي، **الوسيط في القانون الإداري**، القاهرة : دار الفكر العربي، 1992، ص 80.
- محمد حسن العزازي، **مبادئ في الإدارة المحلية**، القاهرة : بدون دار نشر، 1990، ص 55.

(2) محمد فتح الله الخطيب وآخرون، **تقييم تجربة الحكم المحلي في مصر لفترة (1960-1980)**، مرجع سابق الذكر، ص 59.

- التحقيق من أتباع وتطبيق أنسب وأحسن الأساليب الإدارية في إدارة عمليات وأنشطة وحدات الحكم المحلي، سواء بالنسبة للادارات الداخلية أو بالنسبة للعلاقات مع الأجهزة والمؤسسات الأخرى.
- تحقيق أقصى قدر من التكامل في أداء برامج التنمية المحلية والقومية.
- حماية المواطنين من تعسف السلطة الإدارية على المستوى المحلي.
- تحقيق أهداف التكامل القومي.

والمرجح أن تبريرات وجود رقابة مركزية على وحدات الحكم المحلي ليس مرجعها في العادة سبب واحد من هذه الأسباب المذكورة أعلاه، بل مجموعة وكافة الأسباب مجتمعة معا.

وبمقتضى هذه الرقابة تتمكن السلطة المركزية في نطاق معين قانونا بوسائل محددة من التأثير على تشكيل الهيئات المحلية وكفايتها بطريق تعيين كل أو بعض الأعضاء واتخاذ الإجراءات التأديبية في مواجهتهم (سواء بالإيقاف أو الفصل، وقد يكون رئيس المجلس المحلي معينا). وتحتفظ السلطة المركزية في كثير من الأحيان بحقها في إيقاف أو عزل أعضاء المجالس المحلية لا المعينين فحسب (وهو حق طبيعي باعتبارهم موظفين في الحكومة المركزية) بل تشمل المنتخبين أيضا لأسباب يفصلها المشرع، وتتجاوز هذه الرقابة من التأثير على تشكيل الهيئات المحلية إلى التحكم في هذه المجالس ذاتها عن طريق إنشائها أو وقفها أو حلها. وليست هناك قواعد موحدة في هذه الصدد بل تختلف هذه القواعد باختلاف الدول، تبعا لتطورها الإداري ومدى اعتناقها لمبادئ الديمقراطية . وفي الدولة الواحدة كثيرا ما يطرأ تعديل وتغيير في هذه القواعد تبعا لتغير الأنظمة السياسية والمفاهيم السائدة حول نظام الإدارة المحلية.

كما أن الرقابة على الهيئات المحلية يبدو أكثر وضوحا من حيث الشدة أو عدمها تبعا للأسلوب المتبع في تشكيل المجالس المحلية.

وفيما يخص الرقابة على هيئات ووحدات الجهاز الحكومي في اليمن يرى الدكتور محمد الارياني أن أهداف الرقابة الداخلية تتلخص فيما يلي:[1]

1. فحص السياسات والإجراءات الإدارية المطبقة في الوحدة الإدارية.

---

(1) محمد فضل الارياني، مرجع سابق الذكر، ص 11.

2. تقييم فعالية نظام الرقابة الإدارية المطبقة في الوحدة الإدارية.
3. التحقق من وجود الأصول وحمايتها من الاختلاس، واكتشافه فور حدوثه.
4. التحقق من صحة البيانات المالية والمحاسبية.
5. تقييم كفاءة وفعالية الأنشطة والعمليات الإدارية والمالية في الوحدة.

ولكي يتم تحقيق أهداف هذه الرقابة في الجهاز الحكومي، يجب أن يتضمن نظام الرقابة الداخلية العناصر التالية (**مقومات الرقابة**):[1] "

1. هيكل تنظيمي ملائم لطبيعة النشاط تتحدد فيه بدقة ووضوح المستويات الإدارية المختلفة، ويتميز في ضوء فلسفة المركزية واللامركزية في الإدارة وتشمل النقاط التالية:
   - وضع خطوط واضحة للسلطة والمسئولية للوحدات الإدارية.
   - البساطة والوضوح والمرونة في الإجراءات الإدارية والمالية.
2. اعتماد نظام مالي محاسبي، يتكامل مع التنظيم الإداري ويتلاءم مع النصوص الدستورية والقانونية والتشريعات الأخرى، بما يكفل توفير البيانات والمعلومات المفيدة والتي يمكن الاعتماد عليها في قياس وتقييم فعالية وكفاءة الأداء الإداري وحماية موجودات وممتلكات الوحدة الإدارية، وكذا بيان مدى التزام الوحدات الإدارية بالتشريعات المالية.
3. وضع إجراءات عمل تفصليه ومبسطة توضح الخطوات التنفيذية لواجبات كل إدارة في الوحدات الإدارية للجهاز الحكومي.
4. توافر الكوادر الإدارية والمالية المؤهلة.
5. توافر مؤشرات ومعايير الأداء والتي تتميز بالوضوح والموضوعية."

ونود الإشارة إلى أن الإطار العام لإجراءات الرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية للجهاز الحكومي، يتمثل في التشريعات المالية المتضمنة النصوص الدستورية والقانون المالي واللوائح والأنظمة والتعليمات المالية التي تصدر عن وزارة المالية، وعادة ما يوكل إليها القيام بمهام الرقابة الداخلية على وحدات الجهاز الحكومي على اعتبار أنها تمثل الجهاز المالي للدولة.

---

[1] المرجع نفسه، ص 11-12.

ولا ننسى أن ننوه إلى أن وظيفة الرقابة ترتبط ارتباطا وثيقا بالقيادة الإدارية، باعتبارها إحدى المهام الرئيسية التي يقوم بها القائد، والتي عن طريقها يستطيع أن يعلم درجة الكفاية في تنفيذ خطة المنظمة في الوحدة الإدارية، ويتعرف بواسطتها على الجوانب الايجابية والسلبية في النشاط الإداري للعاملين في المنظمة الإدارية.

هذا فيما يخص الرقابة في جانبها الإداري والذي هو أساس الدراسة في هذا الفصل، وهذا لا يمنع بأن نتطرق إلى الرقابة المالية على الوحدات الإدارية المحلية ولو بصورة موجزة، حيث أن أهداف عملية الرقابة في جوانبها المالية تظهر فيمايلي :

الأهداف التقليدية والحديثة يمكن حصر الأهداف العامة للرقابة فيما يلي : [1]

1. التأكد من دقة العمليات الحسابية وصحة المستندات المؤيدة للصرف.
2. التدقيق في تحصيلات الإيرادات على اختلاف مداخيلها.
3. تحقيق الاستقرار الداخلي والتأكد من مصداقية الدولة خارجيا (مدى تقيد الدولة بالإصلاحات الإدارية والمالية في كافة أجهزتها الإدارية).
4. محاربة البيروقراطية وكل السلوكيات الانحرافية التي تمس الحريات الأساسية للمجتمع.
5. التحقق بان كافة المبالغ المالية تقيد في الدفاتر الحسابية مع بيان عملية الترخيص اللازم لصرفة بين السلطة الإدارية المختصة في كل حالة، وفقا لسلطات الاعتماد التي تخولها القوانين واللوائح والتعليمات.
6. الاستعمال الأمثل للأموال العمومية التي تساعد في تطور الاقتصاد العام.
7. السير الفعال والعقلاني للوسائل المالية الموضوعة تحت تصرف المصالح العمومية.

وفي ضوء هذه الأهداف العامة للرقابة يمكن تحديد المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية والتي يمكن حصرها فيما يلي[2]

- الرقابة على الميزانية أو الرقابة المالية التي تخضع لجملة من المبادئ والأسس التي يميزها عن غيرها من أنواع الرقابة.

---

(1) سعاد طيبي، **الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية**، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية الحقوق : فرع إدارة ومالية، 2002م، ص 28-29.

(2) المرجع نفسه، ص 29.

- خضوع العمليات لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستندية والتي تسبق وتعاصر كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيراد أو الإنفاق.
- حصر كل خطوة وعملية إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات.
- عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات.
- قيام الهيئات المالية على جملة من القواعد أهمها عدم مخالفة التعليمات والقوانين.
- خضوعها لمبدأ إسناد العملية إلى أسس فنية سواء ما تعلق بالإجراءات التي تتبع المراجعة والقيود التي تتم، والدفاتر والسجلات التي يتم مسكها.

إن للرقابة دورا حيويا في الحفاظ على النظام الإداري للمنظمة، وبالتالي تعتبر الرقابة من العمليات الإدارية العامة، لأنها ترمي إلى التأكد من حسن الأداء ومن تحقيق الأهداف المرسومة في الإدارة، بالإضافة إلى التوجيه الصحيح والعمل على تطويرها وإصلاحها ومن أجل تحقيق ذلك لابد من توفر الرقابة الفعالة، وفي هذا المجال نتساءل عن ما هي الخصائص التي قد تساعد على رفع الفعالية لدى أجهزة الرقابة ؟

هناك اعتبارات وخصائص لابد أن تتوفر من أجل تحقيق الغايات المرجوة من الرقابة ويمكن تحديد هذه الاعتبارات كما يلي : [1]

- أن يعكس نظام الرقابة طبيعة النشاط وحاجاته : يجب على نظام الرقابة أن يكون مناسبا لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة.
- أن يكون نظام الرقابة مرنا : وذلك لكي تظل الرقابة أداة نافعة في مواجهة الخطط المتغيرة، أو في الظروف غير المتوقعة، كما تتطلب الرقابة فهما مرنا وشاملا للاعتبارات السلوكية والنفسية التي تؤثر في العلاقات بين العاملين وطرق أدائهم.
- أن يكون نظام الرقابة اقتصاديا وقليل التكلفة.
- أن يكون نظام الرقابة مفهوما وواضحا.
- أن لا تتعدد أوجه وأجهزة الرقابة بصورة مغالى فيها: فكثرة أجهزة الرقابة تتنافى ومبدأ اقتصاديات الرقابة من جهة، ومن جهة أخرى تجعل الموظفين يضيعون معظم أوقاتهم في الإجابة عن أسئلة والرد على استفسارات هذه الأجهزة.

---

[1] طارق المجذوب، **الإدارة العامة : العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري**، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003، ص 561-562.

كما إن الرقابة تختلف شدتها من منظمة إلى أخرى حسب التقيد بأنظمة الرقابة المعمول بها في المنظمة الإدارية، وفي هذا الجانب نود الإشارة إلى الخصائص التي تتسم بها الرقابة الفعالة (Efficace) يمكن تحديدها في الأمور التالية : [1]

- من أجل تحقيق عنصر الرقابة في أية منظمة لابد من مراعاة عدد من الأمور الأساسية أهمها :

**1.** أن تتصف الرقابة بالبساطة بقدر الإمكان والابتعاد عن التعقيد الذي لا فائدة منه، وبخاصة أن تكون متلائمة مع احتياجات المنظمة وقدرات الأشخاص الذي يقومون بمهامها أو يستفيدون من نتائجها.

**2.** أن تساعد الرقابة على الوصول إلى اكتشاف الانحرافات، بل أن يتم هذا الاكتشاف في الوقت الملائم وقبل وقوع خلل كبير وفادθ الإضرار أو متعذر الإصلاθ، وأن تعبر عن الانحرافات كميا ونوعيا، ليمكن إدراا حجمها وأهميتها وأن ترفق بتوجيهات عن أسباب الانحرافات ووسائل التصحيح وأساليبه.

**3.** أن تكون الرقابة اقتصادية أي أن تكون التكلفة تتناسب مع الجدوى من النتائN المحققة وتعدد الجهات التي تتولى الرقابة، وبعدها عن مواقع العمل وزيادة الأجهزة العاملة في حقل الرقابة كلها عوامل تخل بمبدأ الرقابة الإدارية، وتحد من فعالية الرقابة.

**4.** أن تكون الرقابة مرنة، بحيث يمكن مواجهة المتغيرات التي تطرأ على الأوضاع العامة السائدة في بيئة الإدارة، أو على الخطط والبرامN المقررة، مما يصعب تحقيقه دون هذه المرونة.

**5.** أن تكون الرقابة متلائمة مع أوضاع المنظمة الإدارية (مراعاة العامل البيئي للمنظمة).

وهنا نشير إلى أن الرقابة التي تتخذ الطابع البيروقراطي كثيرة التكلفة، قليلة المردودية ولكنها قد تكون ضرورية في مرحلة ما عندما تكون الأجهزة العاملة ضعيفة المستوى، وفي هذه الحالة لابد تدريب وتحسين أوضاع العاملين في الجهاز الإداري ليمكن تحقيق غاية الرقابة.

---

[1] كمال نور الله، **وƜƏΣ القاƟƟ الƟƟارة : ƨǂƨǂة القاƟƟ الƟƟارة**، مرجع سابق الذكر ، ص 308-309.

بينما يرى الدكتور موفق حديد محمد في كتابه إدارة الأعمال الحكومية، لكي تتحقق رقابة فاعلة لابد أن تتوفر متطلبات حيث تحتاج عملية الرقابة إلى أربع متطلبات رئيسية تتمثل في [1] :

1. وضع معدلات الأداء المطلوب إنجازها.
2. وضع معايير ووسائل لقياس العمليات والنشاطات في المنظمة.
3. مراقبة النتائج ومقارنتها بالمعايير الموضوعة.
4. تصحيح الانحرافات.

وبالنظر إلى هذه المتطلبات الأربعة يوضح المؤلف أن المعايير لابد أن تكون واضحة حيث تستمد المعايير المستخدمة في الرقابة الإدارية من الأهداف، فالمعيار يقيس ويحدد ما هو متوقع من الوظيفة والفرد،كما تستخدم الأهداف أحيانا كمعايير، وبهذه الطريقة يمكن أن نقوم باشتقاق مؤشرات الأداء من الأهداف، وعلى ضوئها تحدد معدلات الأداء والانجاز لكل منظمة إدارية.

ونود الإشارة إلى أن الرقابة هي احد أهم الوظائف في الإدارة، والتي تتطلب ضرورة توفر نظام للرقابة الفعالة لكي تتحقق أهداف المنظمة.

أما بالنسبة لعملية مراقبة الأداء فهي تعتبر مرادفة لعملية الرقابة، فالغرض الأساسي من مراقبة الأداء هو تشخيص أماكن المشكلة، وعندما يتحدد الأداء الفعلي ويقارن مع المعايير يمكن في هذه الحالة تحديد الخطوات التصحيحية المناسبة لحل أي مشكلة إدارية تواجه المنظمة، فنظام الرقابة أساسا يعتمد على طبيعة المعلومات وهذه المعلومات تأتي عن طريق عملية المراقبة والمتابعة والتقييم.

أما فيما يخص تصحيح الانحرافات، لابد من اتخاذ أي إجراءات وقائية أو علاجية لهذه الظاهرة لابد من الرجوع إلى معرفة وتحليل الظروف التي سببت الانحراف، وفي هذه الحالة من مراجعة المعايير أو تعديلها بطريقة تتلاءم مع المتغيرات الحاصلة.

---

[1] موفق حديد محمد، **إدارة الأعمال الحكومية : النظرية والعمليات والموارد**، الطبعة الأولى، عمان- الأردن: دار المناهج للنشر والتوزيع، 1422ه -2002م، ص 345-346.

ومن مسببات الانحرافات بين الأداء المعياري والأداء الفعلي يمكن ذكرها:[1]

**1.** التخطيط السيئ.

**2.** ضعف الاتصالات.

**3.** الإهمال الشخصي.

**4.** الحاجة للتدريب.

**5.** ضعف الحوافز.

**6.** عوامل خارجية تؤثر سلبا على المنظمة مثل القوانين الحكومية المعقدة، والمنافسة الحادة مع المنظمات المشابهة والتكنولوجيا الحديثة وسرعة التطور.

وفي هذا الجانب أيضا نود الإشارة والقول أنه في وقتنا الحاضر هناك مجموعة من أساتذة الإدارة العامة يعتبرون أن الرقابة تعد حجر الزاوية في الإدارة، وأن أهميتها بالنسبة للقيادة الإدارية تضاهي أو تساوي أهمية جهاز الرادار بالنسبة للطيار.

وعلى ضوء ما سبق يتضح لنا الأهمية البالغة لعملية الرقابة بالنسبة لجميع أوجه النشاط الإداري في كافة مراحله، حيث يمكن تسيير وقيادة المنظمة لتسير بانتظام ونجاح لتحقيق أهدافها وأداء رسالتها.

وبالعودة إلى الرقابة الفعالة (*) فهي تعد أداة رقابة ضبط التجاوزات والانحرافات الإدارية، الأمر الذي يمكن السلطات الرقابية من القيام بقياس مدى التقدم والنجاح في عملية تقييم النتائج في المنظمة.

---

(1) المرجع نفسه ، ص 348.

(*) أما بالنسبة لمتطلبات الرقابة الفعالة وكما يراها الدكتور **إبراهيم شيحا** في مؤلفة ( الإدارة العامة ) يشير إلى أن هناك مجموعة من المبادئ التي يجب الاسترشاد بها لتحقيق **الرقابة الفعالة** هي :

1. يجب أن يكون نظام الرقابة مناسبا لطبيعة العمل واحتياجات الإدارة، فلابد من اختيار النظام المناسب لمقتضيات العمل ومتطلباته.

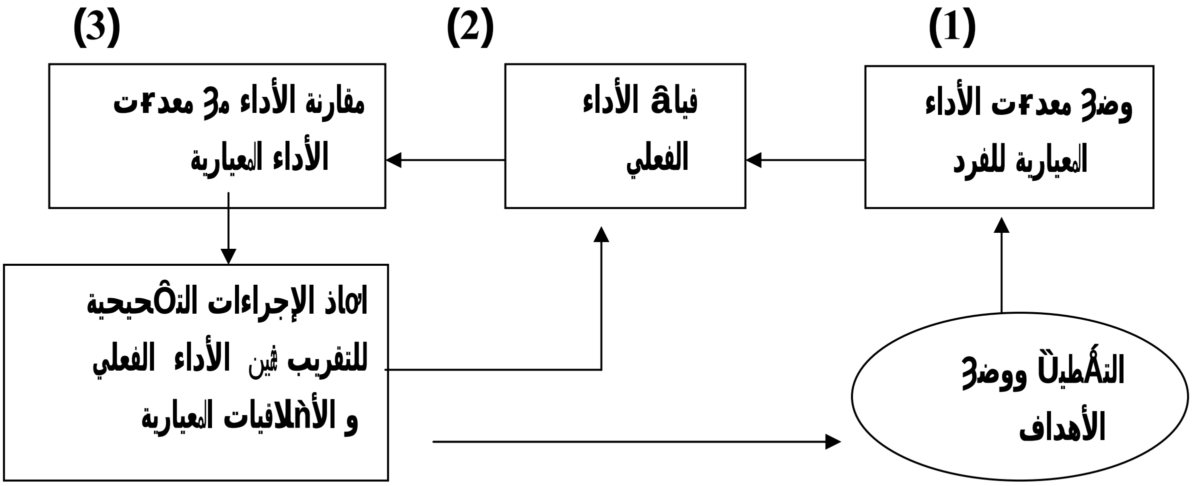
2. يجب أن يكون نظام الرقابة مرنا، بمعنى أن يكون قابلا للتعديل بحيث يتلاءم مع تغيير يطرأ على سير العمل، ويكون له القدرة على مواجهة ما يستجد من ظروف غير متوقعة.

3. يجب أن يكون نظام الرقابة اقتصاديا أي قليل التكاليف، أي يمكن من إجراء الرقابة بأقل تكلفة ممكنة==

4. أن يكون الغاية من وضع نظام الرقابة هي الموضوعية لا الشخصية، أي يجب أن يكون الهدف منها معرفة مدى تحقيق الأهداف المرسومة والكشف عن الأخطاء الواقعة، فالرقابة ليست غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتحقيق غاية وهي كشف الانحرافات ومحاولة تلافيها والحد منها.

ويمكن توضيح ذلك أكثر من أجل تحديد مكونات النظام الرقابي في الشكل التالي :

**الشكل رقم (01) يوضح عناصر النظام الرقابي ودورة العملية الرقابية.**




**المعلومات المرتدة للتخطيط**

**المصدر:** موفق حديد محمد، **إدارة المنظمات الحكومية : النظريات والعمليات والوظائف**، مرجع سابق الذكر، ص349.

وفي هذا المجال يشير الكاتب الغربي بيتر دراكر Biter darker بأن من المهام الرئيسية للرقابة هي أن على أجهزة الرقابة في المنظمة الإدارية يجب أن تركز على

---

5. يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا وواضحا، بحيث يسهل على الجميع فهمه ( مدراء، ومرؤوسين).

6. يجب أن يؤدي نظام الرقابة إلى إصلاح الأخطاء – إلى جانب معرفة تحقيق الأهداف واكتشاف المعوقات أو المخالفات، بل لابد أيضا أن يعنى بوسائل العلاج وطرق الإصلاح.

7. يجب أن لا تتعدد أوجه الرقابة بدون مبرر، إذ يؤدي التعدد فيها إلى تعطيل انجاز الأهداف وانتشار روح السلبية لدى المديرين والعمال في التنظيم.

8. يجب أن يكون نظام الرقابة منصوصا علية في القوانين واللوائح الرسمية للمنظمة الإدارية، وان تحدد بدقة طرق استخدام أدواته وتحديد المختصون

بالقيام بها ،كما يجب أن تمارس الرقابة في الوقت المناسب وفي المكان المناسب لها.

9. يجب أن تكون هناك شبكة اتصالات قوية وسريعة وحتى يتمكن المختصون من إجراء الرقابة لمعرفة المعوقات والأخطاء والعمل على تلافيها والحد منها في أسرع وقت ممكن.

للتوضيح أكثر حول الموضوع راجع كلا من :

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الإدارة العامة**، بيروت : الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983، ص 426-428.
- عبد الفتاح حسن، **مبادئ الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 276.

النتائج [1] وهنا السؤال يطرح نفسه ، ما هي الغاية الأساسية من وراء هذه الرقابة ، وماهية النتائج التي يتم التوصل إليها وراء هذه الرقابة ، وهنا لابد أن نشير إلى أنه يجب أن تكون أجهزة الرقابة ذات قيمة أخلاقية، بمعنى يجب أن تنسب أجهزة الرقابة دائما إلى الأهداف الحيوية ، والى الأولويات المحددة في داخل هذه الأهداف.

أضف إلى ذلك إن من أهم مميزات القائد الفعال هي تنمية الرقابة الذاتية لدى العاملين في المنظمة وترك مجال لحرية التصرف وإيجاد الحلول واتخاذ القرارات فيما يخص أتباع أفضل الطرق للقيام بالأداء واتخاذ القرارات التصحيحية التي يرونها مناسبة وملائمة، وهذا لا يعني إهمال القائد لشؤون العمل بل تعزيزا لمركزة القيادي وغرس الثقة في نفوس التابعين وإثارة التفكير الفعال والإبداعي لدى العاملين في المنظمة.

## VII. خصائص نظام الرقابة الفعال :[2]

تتلخص خصائص الرقابة الفعالة في ستة نقاط ضرورية وهي كما يلي :

- تقديم معلومات صحيحة : لأن المعلومات الخاطئة أو الغير صحيحة تعرقل عملية اتخاذ القرار السليم وتؤدي إلى نتائج لا تخدم مصلحة المنظمة.
- تقديم المعلومات في وقتها المناسب : فالمعلومات القديمة والمتأخرة تفقد فعاليتها وقيمتها في عملية اتخاذ القرار الصائب.
- مراعاة التكلفة الاقتصادية : يجب مراعاة التكاليف الرقابية، فإذا كانت التكاليف الرقابية أكبر من الفوائد المحصل عليها في هذه الحالة لا جدوى من الرقابة ولا يحقق الفعالية من استخدامها.
- التركيز: يساعد التركيز على جذب اهتمام المسير أو المدير بسرعة إلى الانحرافات التي تشكل عائقا لسير العمل وانسياب الإنتاج.

---

[1] بيتر دراكر، **الإدارة : المهام- المسؤوليات – التطبيقات** ، ترجمة : محمد عبد الكريم، نادية الهادي، القاهرة : الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1995، ص 148.

[2] محمد رفيق الطيب، **مدخل للتسيير : أساسيات ووظائف وتقنيات** ، الجزء الثاني، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1978،ص 215-216.

- سهولة الفهم : إذا كان هناك سوء فهم لدى المسير أوالمدير أوالمسؤول لنظام الرقابة وطبيعة النتائج أو المعلومات التي يقدمها فإنه سيسيء تفسيرها، الأمر الذي يؤدي إلى اتخاذ قرارات خاطئة.
- تسهيل اتخاذ القرارات : عند توفير المعلومات الواضحة وبشكل صحيح ومحددو في وقتها المناسب تساعد على اتخاذ القرار الصائب، دون الحاجة إلى تفسير وتعليل.

**1. رقابة الإدارة (الغاية الأساسية من الرقابة) :**

إن الغاية الأساسية للرقابة هي تقييم النتائج التي تحققها المنظمة في ظل الأهداف العامة والنوعية والمرحلية المخطط لها (رقابة الأهداف والنتائج)، حيث يتم ذلك بأسلوب منتظم ودوري كجزء من نظام العمل المتبع في المنظمة وبما يسمح أو يساعد على إبراز الانحراف قبل وقوعه خلال فترة زمنية محددة أو قريبة من وقوعه مما يسمح للقائد أو المدير من اتخاذ التدابير الملائمة من أجل إصلاح هذا الوضع (أساس المشكلة) الانحراف الإداري[1].

وكما ذكرنا سابقا إن الرقابة ليست هدفا بحد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غايات محددة، إذا الغاية الأساسية من الرقابة الإدارية هي حماية المصلحة العامة، ضد أي تجاوزات ممكنة من قبل السلطات اللامركزية وضد أي مخالفات لقواعد توزيع الاختصاص التي قد ترتكبها السلطات المحلية[2].

وعليه بفضل الرقابة نضمن احترام الهيئات المحلية لمبدأ المشروعية، كما تعتبر الرقابة الإدارية المرادف للرقابة القضائية التي تخضع لها الهيئات اللامركزية، وبفضل الرقابة يمكننا تحقيق التنسيق والانسجام بين أعمال الهيئات المحلية.

وفي ظل ذلك لابد من توافر رقابة فعالة، وهي الوسيلة التي تهدف إلى توفير المعلومات والبيانات التي تتوفر لدى المنظمة ليتم من خلالها إيجاد الحلول المناسبة أو اتخاذ القرارات الإدارية الصائبة لمعالجة الأوضاع والمشاكل الإدارية التي تعاني منها المنظمة، فالرقابة

---

[1] كمال نور الله، **وظائف القائد الإداري : دراسة القائد الإداري**، مرجع سابق الذكر، ص 313.

[2] علي خطار شطناوي، مرجع سابق الذكر، ص 182.

ليست وسيلة لتصيد الأخطاء وإيقاع العقاب بالمخالفين ولكن جوهرالرقابة تكمن في تصحيح الأخطاء وتقييم الأداء[1].

ووفقا لما سبق تأتي أهمية الرقابة ونخص بالذكر في الجمهورية اليمنية لدورها الفعال في تحقيق عملية الإصلاح الإداري من أجل الوصول إلى تحقيق مبدأ الحكم الراشد (الإدارة الجيدة)، بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة ركيزتين أساسيتين من ركائز برنامج الإصلاح الإداري ، وفي هذا الجانب تضمنت الخطة الخمسية الثانية لعام (2001-2005) مجموعة من السياسات والإجراءات وذلك بهدف الارتقاء بوظيفة الرقابة والمحاسبة لضمان حسن سير الإدارة وتحقيق كفاءتها.

وأيضا حسن تسيير إدارة الأموال العامة ولتحقيق تلك الغاية حددت هذه السياسات والإجراءات كما يلي:[2]

- تحقيق استقلالية قرارات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.
- تفعيل دور المحاكم والنيابات الإدارية.
- تطوير أساليب واليات الرقابة والمحاسبة على مستوى الوحدات المحلية بما يساعد على أنجاح تجربة اللامركزية وتطويرها.
- تنمية قدرات وخبرات كوادر الرقابة والمحاسبة وتحسين أدائها المهني.
- تطبيق مبدأ المساءلة والثواب والعقاب.
- تقوية مستوى التنسيق والتعاون بين وحدات الرقابة الداخلية في مختلف الأجهزة والمؤسسات والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

وبالنظر إلى مجمل هذه السياسات والإجراءات السالفة الذكر في الخطة الخمسية الثانية نجد أنها غير كافية من أجل تحقيق الغاية الأساسية للرقابة، وذلك نظرا لغياب الآلية والوسائل التي عن طريقها يتم تفعيل العملية الرقابية في الأجهزة الإدارية في اليمن،

---

[1] سيد الهوا ري، **المدير الفعال للقرن الـ 21: الفعالية الشخصية والفعالية الإدارية ( 14 قرارا)**،الطبعة الخامسة، القاهرة : مكتبة عين شمس، 2000م، ص 131.

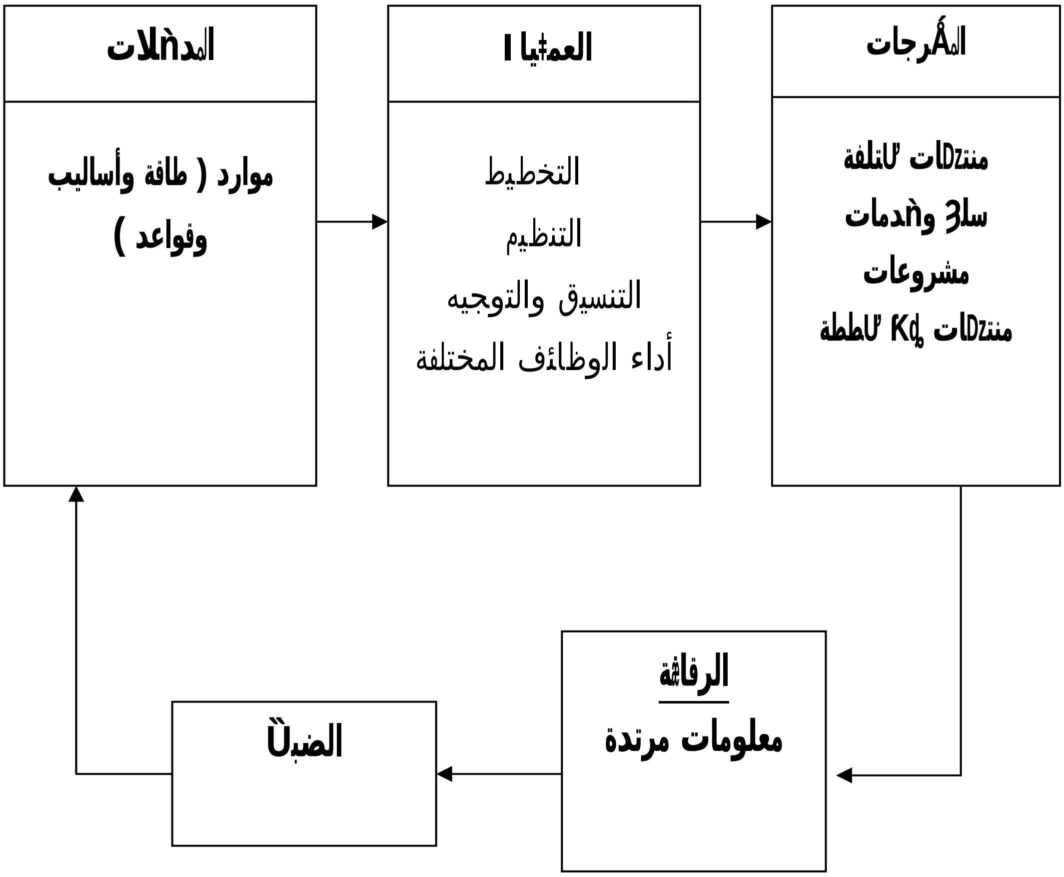
[2] الجمهورية اليمنية ( وزارة التخطيط والتنمية )، **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ( 2001-2005)** ، الجزء الثاني، ص 73-74.

ويرجع ذلك إلى غياب الإرادة السياسية (القيادة) الحقيقية للكشف عن حقائق التجاوزات الإدارية والمالية عند تسيير الأموال العامة، أضف إلى ذلك غياب تطبيق مبدأ المساءلة والثواب والعقاب على كبار موظفي الدولة على أرض الواقع، ولكنة قد يطبق على الموظف العادي لأنه لا يملك السلطة والنفوذ التي توجد عند غيرة من الموظفين المقربين لذوي السلطة الإدارية.

كما نود الإشارة إلى أن جوهر الرقابة هو القيام بالإصلاح الشامل وليس السطحي، فهي تتجه إلى إصلاح نظام العمل الذي يكفل إصلاح كافة المعاملات بشكل شامل وكلي وليس إصلاحا جزئيا، وأيضا تعمل على تقييم العناصر وتحفيزهم نحو الإنتاج، بدلا من تصيد أخطاء المسيئين ومن ثم إيقاع العقوبة عليهم، ومن هذا المنطلق يمكن القول بأن الوظيفة الأساسية للرقابة أنها تتكفل بتصحيح الانحرافات عن المعايير الموضوعية أولا بأول وهذا هو جوهر الرقابة وأي إدارة سليمة وفعالة، بحيث يجب أن يتطلع إلى الانحرافات الواقعة وعلى ضوئها تستنبط معطيات لإيجاد الحلول الضرورية لتحسين أداء الخدمة أو إنتاج السلعة وفق نظام متقن ودقيق وفعال ويمكن تمثيل هذه العملية وفقا للشكل التالي :

**شكل رقم (02)**

**الشكل العام لنظام يوضح وظيفة الرقابة في توفر المعلومات المرتدة ودورها في ضبط النظام وتصحيح مسار العمل لتلافي ما قد يحدث من انحرافات.**




**المصدر**: كمال نور الله، **وظائف القائد الإداري : وظائف القائد الإداري**، مرجع سابق الذكر، ص 272.

## VIII. أنواع الرقابة المركزية على الهيئات المحلية :

إن الرقابة على الهيئات المحلية لا تتخذ شكلا أو صورة واحدة، بل أنها تختلف تبعا للأيديولوجية السياسية، والاقتصادية التي تنتهجها الدولة، وتبعا لاختصاصات الوحدات المحلية. ولتوضيح ذلك تكون الرقابة بسيطة في ظل النظم الرأسمالية بصفة عامة، بينما تتعدد أنماط الرقابة وأشكالها في الدول التي تنتهج النظم الماركسية "الاشتراكية" وفي هذا السياق يمكن أن نحصر أنواع الرقابة التي يمكن أن تمارس على الهيئات المحلية في الأنواع التالية وهي : الرقابة التشريعية، الرقابة القضائية، الرقابة الإدارية، (وتتضمن هذه

الوصايا ثلاث صور وهي رقابة الأعمال، رقابة الأشخاص، وأخيرا رقابة الأموال) أما النوع الرابع من الرقابة تتمثل في الرقابة الشعبية[1].وسوف نقوم لاحقا بدراسة هذه الأنواع من الرقابة الأربعة كلا على حدة.

**- أنواع الرقابة المركزية:**

ليس هناك نوع واحد من أنواع الرقابة وإنما تتعدد أنواعها وأنماطها تبعا للسلطة والمؤسسة التي تقوم على ممارستها وتحقيق وظيفتها المتمثلة في أهدافها، وليس الخلاف في أنواع الرقابة فهناك شبة إجماع واتفاق بين علماء الإدارة العامة حول أنواع الرقابة، وإنما أوجه الخلاف في المعيار الذي يتخذ أساسا لتقسيم أنواع الرقابة وعلى أية حال فإن ذلك لا يمثل في جوهره مشكلة حقيقية من وجهة نظر الباحث، لأن النتيجة محل اتفاق علاوة على أن المعايير التي اقترحت في هذا الصدد قد تؤدي وظيفتها بنفس المقصود من كونها وضع يقترح على ضوئه دراسة ظاهرة معينة.

وعلى هذا الأساس فإننا سوف نقوم بتوضيح التقسيمات الرئيسة للرقابة على النحو التالي :

**1. الرقابة السياسية:**

وتعتبر الرقابة السياسية إحدى الوسائل الرقابية الهامة التي تمارس على الأجهزة الإدارية العامة في الدولة للتأكد من شرعية الأعمال الإدارية ومدى تحقيقها للمصلحة العامة إلى جانب التأكد من تحقيق الخطة العامة ورفع الكفاءة الإدارية.

كما يرجع وصف هذه الرقابة بالرقابة السياسية لعدة أسباب هي:

1. اتساع نطاقها بحيث لا تقتصر على ناحية دون أخرى من سياسة الدولة العامة بل أنها تتناول كل النواحي الفنية والاقتصادية والقانونية والمالية والإدارية والاجتماعية، وغيرها من النواحي المتصلة بتحقيق السياسة العامة للتأكد من مدى عناية الإدارة بالتطبيق العملي لهذه السياسات والمواقف العامة، دون الدخول في التفاصيل الإدارية الفنية والتنفيذية.
2. إن هذه الرقابة تمارسها التنظيمات السياسية المختلفة سواء كانت تنظيمية حزبية أو رأي عام وإعلام أو كانت بواسطة السلطة التشريعية.

---

[1] خالد سمارة الزعبي، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي : العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب التمويل**، مرجع سابق الذكر، ص 30-34.

**3.** إن هذه الرقابة توجه بصفة خاصة إلى السلطات الرئاسية العليا الذين يقومون برسم السياسات العامة للدولة ومن ثم الإشراف على تنفيذها.

**4.** وأيضا وصفت هذه الرقابة بالرقابة الشعبية وذلك على أساس أن الشعب هو الذي يباشرها عن طريق التعبير المنظم للمواطنين للتأكد من قيام الإدارة بالخدمات العامة التي تقدم لهم وما هي مواطن الضعف والقصور فيها، مما يؤدي إلى ضبط مباشر للعملية الإدارية.

وسنتناول في هذا الفصل أنواع الرقابة السياسية على أعمال الإدارة العامة وسنبدأ أولا بالرقابة الشعبية.

وتنقسم هذه الرقابة إلى عدة أوجه نذكر أهمها فيما يلي :

**أ. الرقابة الشعبية :**

تظل الرقابة الشعبية ولاسيما في الدول التي يتاح فيها للشعب تنظيم نفسه بنفسه بصورة جيدة،هي بمثابة ناقوس الخطر الذي يجب أن ينبه الجميع إلى الأخطاء ليعملوا على تصحيحها قبل فوات الأوان، وفي الدول الحديثة والمتطورة تكون الدولة بكيانها نظاما متكاملا يتمثل في المدخلات (الإمكانات المادية والبشرية والثقافية والاجتماعية التي يضعها الشعب تحت تصرف سلطة الدولة) والسلطات والاختصاصات التي يمنحها لها وفقا لدستور البلاد، كما أن مخرجاته تتمثل فيما تقدمة هذه السلطات من خدمات ومنتجات، حيث يقوم الشعب بمهمة الضبط والإحكام، استنادا إلى المعلومات المرتدة (Feed Back) التي تصل إليه عن طريق ممارسة حق الرقابة، وهذا هو جوهر الرقابة السياسية التي يمارسها الشعب.

وأوجه الرقابة الشعبية تتمثل في الأتي :

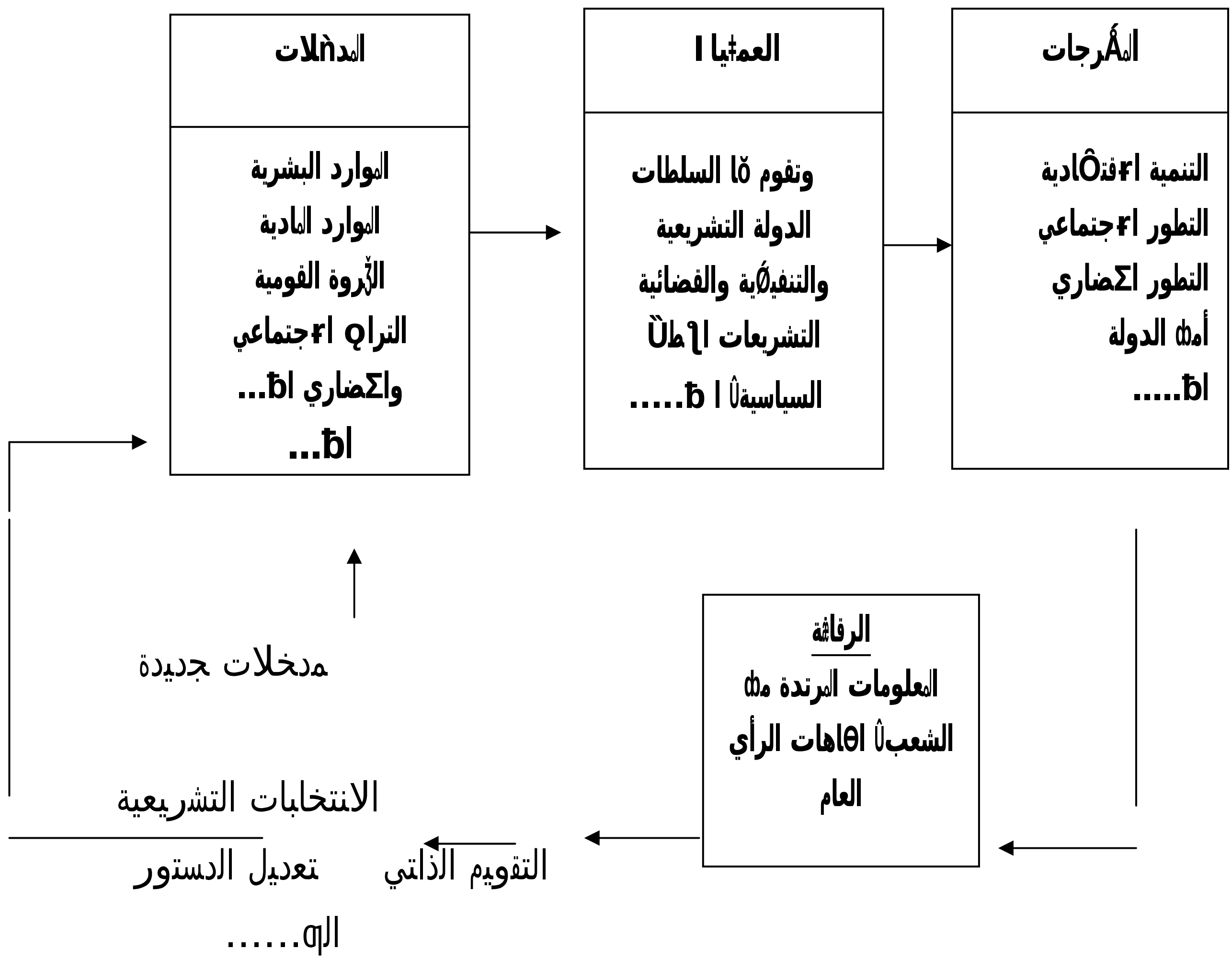
**أ/1. سيادة الشعب :**

الشعب هومالك سلطات الحكم الثلاثة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) وهوالسيد باعتباره الأصل والهدف والغاية، فلا سلطة فوق سلطته، فهو صاحب السلطات ومالكها، باعتباره المنبع والمنشأ.

وسلطة الشعب لا يمكن تحقيقها إلا إذا كان من حق الشعب إن يحكم إما مباشرة، أو بصورة غير مباشرة، عن طريق المجالس المنتخبة انتخابا حرا يعبر عن إرادة الأكثرية، وفي الوقت نفسه من حقه أن يمنح ثقته من خلالها لمن يشاء، ويحجبها عمن يشاء.

وبالرجوع إلى الأنظمة السياسية المعروفة في الدول الرأسمالية، والدول الاشتراكية على حد سواء، تستمد مشروعيتها من تطبيق هذه المفاهيم مع التفاوت في الأخذ بها بالنسبة لبعض الدول الاشتراكية، بينما في الدول النامية أو ما تعرف بالدول المستضعفة فإن الوضع يختلف تماما نتجه لعدة أمور سياسية لا يسع المجال ذكرها في هذا المبحث ولكن يمكن الرجوع للفصل الثالث من هذه الدراسة، والتي تتمثل بمعوقات القيادة والتنمية المحلية في اليمن ونخص بالذكر المعوقات السياسية.

ويمكن تمثيل هذا النوع من الرقابة وفقا للشكل التالي :**الشكل رقم (03)**




**المصدر**: كمال نور الله، **وظائف القائد الإداري: سمات القائد الإداري**، مرجع سابق الذكر، ص 280.

**ب/2. حق الشعب في تنظيم نفسه :**

ونقصد بها حق الشعب مبدئيا بتأسيس التنظيمات السياسية والشعبية والجمعيات ذات الأهداف القيمة والإستراتجية، أيضا وضع الدستور الذي يحدد النظام الأساسي للدولة، وتعديله عند الحاجة والاقتضاء لذلك، كما له الحق في التعبير عن رائه دون معوقات وفي حدود الحريات التي يكفلها القانون والدستور، كما له الحق في أن يمارس مختلف

الحريات التي اصطلح على تسميتها بالحريات الديمقراطية على المستوى الوطني، وبحقوق الإنسان على المستوى العالمي.

### 3/ج. حق الشعب في الحصول على المعلومات :

وكما أوضحنا سابقا بأن الرقابة لا يمكن أن تتم إلا من خلال البيانات والمعلومات الصحيحة، فحرية انسياب المعلومات عن طريق الصحافة والإذاعة والتلفزيون، وحرية التعبير عن الرأي في الاجتماعات العامة، وإذاعة البيانات ونشر الكتب، والصدق في إعطاء البيانات الرسمية عن الإحداث المحلية والعربية والعالمية وعدم حجب أية حقيقة عن الرأي العام إلا في حالات نادرة تتطلب السرية المطلقة حفاظا على الأمن القومي والمصالح الأساسية، وكافة هذه الأمور تعتبر من مستلزمات الممارسة الديمقراطية، وتعبر عن حق الشعب في الحصول على البيانات والمعلومات التي تساعده في تكوين رأيه في سير أموره الأساسية، ولاسيما ما يتعلق منها بمصيره وحاضرة ومستقبلة، وأيضا تقويم الأوضاع عند الحاجة بالطرق الدستورية.

ونود الإشارة بأن من وسائل الرقابة الشعبية وأهمها وأكثرها شيوعا هي رقابة الرأي العام، حيث ترتبط هذه الرقابة بصورة مباشرة على السياسة العامة للدولة باختلاف الأنظمة السياسية ما إذا كانت ديمقراطية أو ديكتاتورية، وكذلك ما إذا كانت ديمقراطية نيابية أو ديمقراطية مباشرة، فرقابة الرأي العام تتسع في الدول المتقدمة الديمقراطية أكثر منها في الدول المتخلفة والتي تمارس عمليا نظاما دكتاتوريا. كما أنها تتسع في الدول التي تمارس الديمقراطية شبة المباشرة والتي يتم فيها نوع من التعاون بين المواطنين والحكام في ممارسة بعض القضايا السياسية، أكثر من الدول التي تمارس الديمقراطية غير المباشرة.

وبناءا على ما سبق، يمكن القول أن الدور الذي يلعبه رقابة الرأي العام وأثرة الرقابي على أعمال الإدارة العامة نجد أن السلطة التنفيذية تولي هذا الرأي اهتماما متزايدا وذلك لأنها تسعى إلى كسب تأييد الرأي العام بالنسبة للإجراءات والمشروعات التي تقوم بها ، ومن ناحية أخرى تسعى إلى كسب تأييده كوسيلة دفاعية ضد الانتقادات الصادرة منه، وحتى تستطيع أن تسير إلى الإمام في أعمالها لتحقيق السياسة العامة التي تسير عليها، والنتيجة المأخوذة من هذه الرقابة هو أن الرأي العام القويم هو الذي ينتج عن إرادة حكيمة مستنيرة وقادرة على أن تقوم بدور رقابي هام على أداء الحكومة لوظيفتها الإدارية

والسياسية بصفة خاصة، وفي الوقت ذاته تقنع وتتعاون مع الحكومة في أدائها لوظيفتها، ولذلك يقال أن العلاقة بين الحكومة والرأي العام هي علاقة متبادلة وذات شقين، فالرأي العام يؤثر على الحكومة كما أن الحكومة تؤثر على الرأي العام.

## IX. الرقابة البرلمانية:

ويقصد بالرقابة البرلمانية، هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب على أعمال الإدارة العامة وتشمل هذه الرقابة كافة التصرفات والإعمال الإدارية الصادرة من الإدارة العامة إيجابا وسلبا، مع اختلاف قوة هذه الرقابة باختلاف النظام السياسي، ويكون هدفها الأساسي هو التأكد من مدى التزام أعضاء الحكومة بتحقيق الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية إلى جانب المحافظة على مبدأ الشرعية[1].

**و**أيضا هي الرقابة التي يمارسها البرلمان كمؤسسة في عملة الجماعي نيابة عن الشعب ،كما يمارسها أعضاؤه في أنشطتهم وممارستهم الشخصية، على اعتبار أن كل شؤون الدولة دون استثناء وأجهزتها المختلفة والتي تقوم بمهامها يمكن أن تكون محل رقابة البرلمان، وتتمثل بالسلطة التشريعية وهي مؤسسة باعتبارها مسؤولا عن تحقيق أهداف الشعب، والرقابة ليست إلا جزءا لابد منه في هذه الإدارة، فمادام البرلمان يضع قواعد محددة يفترض أن تلتزم بها السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فإن من طبيعة هذه المهمة، ولضمان حسن أداء عملها، ممارسة وظيفة الرقابة التي يدرك من خلالها مدى التقيد بالقواعد التي يشرعها ويصوغها أو في نفس الوقت يقوم بإصلاح الانحراف والخلل عند وقوعه ووجوده.

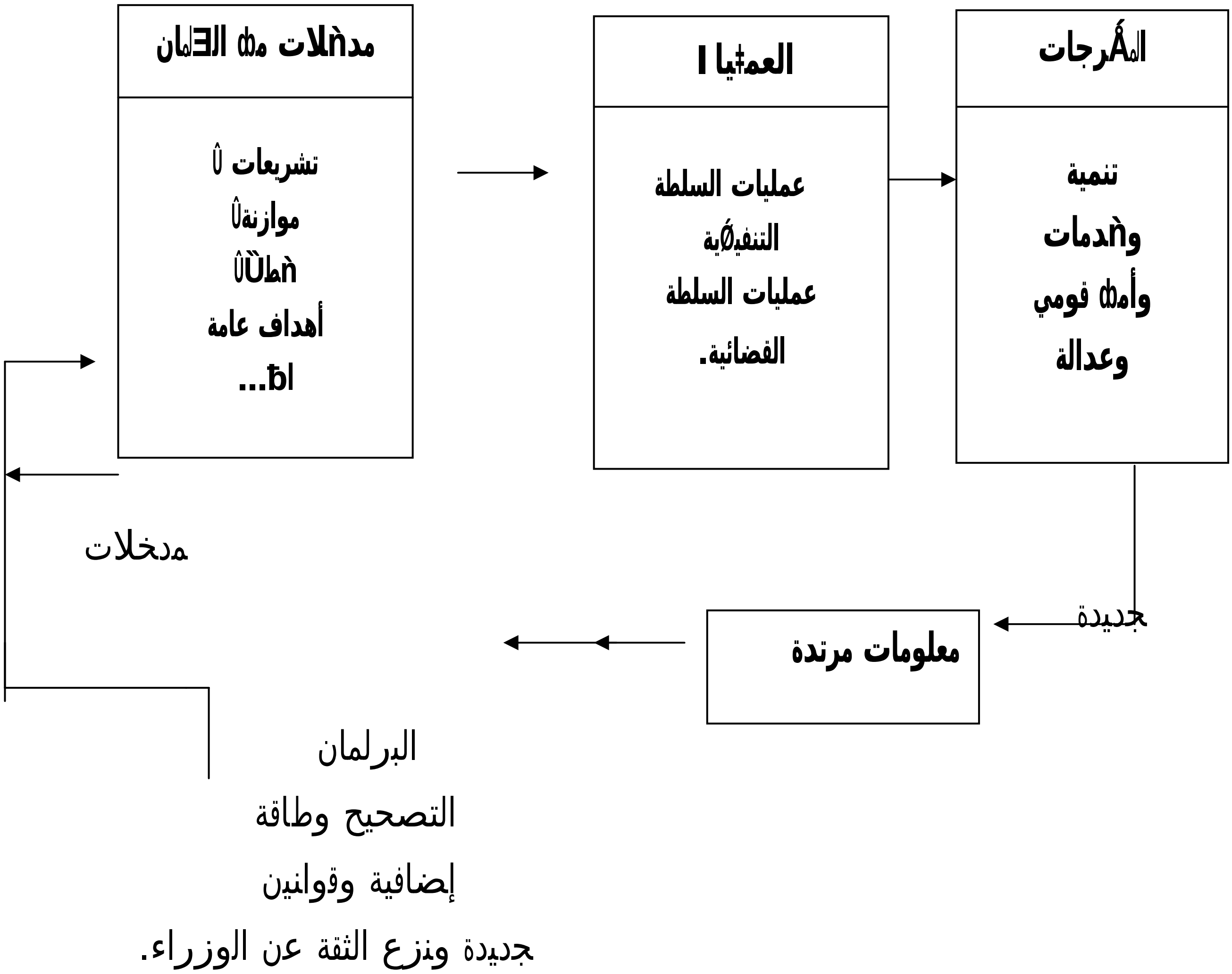
ومن هذا المنطلق فإن البرلمان يشكل عنصرا من عناصر النظام الفرعي الذي هو سلطات الدولة التي تعمل في أطار الدولة ككل، ويمكن التعبير عن هذا النظام الفرعي على النحو التالي :

- ويمكن تمثيل هذا النوع من الرقابة وفقا للشكل التالي :

---

(1) إلهام محمد عبد الملك المتوكل، **الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 79.

**الشكل رقم (04)**




**المصدر**: كمال نور الله، **وظائف القادة في الإدارة**، مرجع سابق الذكر، ص 282.

وهذا النوع من الرقابة هي التي يباشرها المجلس التشريعي (البرلمان) على السلطات المحلية حيث يقوم البرلمان بسن ووضع القوانين التي ينشأ بمقتضاها (النظام المحلي)، والتي تحدد أنواع الوحدات المحلية ومستوياتها وأسلوب تشكيل مجالسها وصلاحياتها واختصاصاتها وأنواع الرقابة المركزية وحدودها، وهو الذي يملك صلاحية تعديل النظام وتطويره أو تحديثه أو إلغاؤه كليا [1].

---

[1] عبد الرحمن احمد الفرماوي، مرجع سابق الذكر، ص 42.

كما إن دور البرلمان أو السلطة التشريعية لا يقتصر على مجرد إصدار القوانين لتنظيم أوضاع الوحدات المحلية وتحديد مسئولياتها وسلطاتها، بل يمتد أيضا ليشمل الحق في مسائلة الحكومة عن أسباب قصور أو فشل الهيئات المحلية عن القيام باختصاصاتها، هذا وان سلطة البرلمان تبقى محدودة في حدود الدستور [1].

وأيضا لا يقتصر دور البرلمان عند هذا الحد، بل أن بعض النظم تشترط موافقة البرلمان على الموازنات المحلية أو على الإعانات المركزية للسلطات المحلية أو على القروض التي تعقدها السلطات المحلية.

وبالتالي فإن البرلمان باعتباره صاحب السلطة التشريعية في الدولة يختص بممارسة الرقابة على هذه الهيئات بقصد التأكد من أن الأجهزة المحلية تمارس اختصاصاتها التي خول لها القانون القيام بها وأنها تحسن استخدام المنح المالية المقررة لها.

وفي هذا الجانب أيضا نود الإشارة إلى أن درجة الرقابة تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي، فتشتد رقابة البرلمان على أعمال الإدارة العامة في النظام البرلماني الذي يقوم على الفصل بين السلطات وتبادل الرقابة بينهما، بينما في النظام الرئاسي يفترض الفصل بين السلطات بصورة كبيرة، بحيث تمارس سلطة وظيفية معينة دون تداخل أو رقابة عليها من السلطات الأخرى[2].

وتستخدم السلطة التشريعية (البرلمان) في ذلك وسائل مختلفة، فمثلا يمكن لها أن تقوم بتشكيل لجان لبحث وتقصي الحقائق حول موضوع معين، وهذه اللجان يكون لها الحق في دعوة أعضاء الهيئات المحلية وموظفيها لاستجوابهم ومناقشتهم، وقد تظهر هذه الرقابة في مناقشة البرلمان لاختصاصات الهيئات المحلية أو إنقاصها أو زيادتها.

كما تظهر هذه الرقابة إثناء مناقشة البرلمان للميزانية العامة للدولة بما فيها الميزانيات المحلية وتسمى هذه الرقابة السياسية نظرا لممارستها من أعلى سلطة سياسية داخل الدولة[3].

---

(1) عبد المعطي محمد يوسف عساف، **تنظيم الإدارة المحلية : دراسة مقارنة مع دراسة تطبيقية للوضع في الأردن**، **رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1974 م، ص 248.

(2) موفق حديد محمد، مرجع سابق الذكر، ص 350.

(3) خالد سماره الزعبي، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي : العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية وأساليب التكامل**، مرجع سابق الذكر، ص 30.

### 1. مظاهر الرقابة السياسية (التشريعية) :

تتجلى مظاهر هذه الرقابة حيث تستخدم في الرقابة على أعمال الأجهزة المركزية والمحلية في عدة وسائل منها : التشريع، إعداد الموازنة العامة، سحب الثقة من الوزراء أو مجلس الوزراء، التصديق و السؤال والاستجواب، التأثير في مناقشات المجالس المحلية، التحقيق، استدعاء الموظفين المحليين للجان البرلمانية لتقصي الحقائق، المناقشات العامة في البرلمان لنشاط المحليات، وأخيرا طلب المستندات الخاصة بأي وحدة محلية أو بعملية من العمليات التي قامت أو تقوم بها لمراجعتها ولمعاونة أعضاء البرلمان في المناقشات التي تجري في هذا الصدد.

وفي هذا الجانب **يبرز لنا** أن أكثر الوسائل المستخدمة في الرقابة السياسية (التشريعية) على أعمال الأجهزة المركزية والمحلية هي التشريع الذي يلتزم بموجبة الجميع بمواد ونصوص القانون الذي يتم إصدارة بعد موافقة البرلمان.

**الدور الرقابي للبرلمان (السلطة التشريعية) على الإدارة العامة:**[1]

- إذا كان الهدف من الرقابة عموما على مبدأ الشرعية وتحقيق المصلحة العامة ويعتبر هذا هو هدف المجلس التشريعي حيث تعتبر رقابة المجلس على الجهاز الحكومي أداة وضع تصرفات السلطة التنفيذية باستمرار في الإطار القانوني والدستوري الصحيح وغياب هذه الرقابة معناه إن تصرفات الحكومة تفتقد الشرعية، أضف إلى ذلك أن الرقابة التشريعية لها هدف آخر خاص إلى جانب هذا الهدف في الرقابة على مدى ما تقوم به الحكومة من أعمال لتحقيق المصالح الإدارية والتنمية الإدارية، وفقا للخطط والسياسات والبرامج التي تم الموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية وكذلك الرقابة المالية على الأجهزة الإدارية العامة.

وفي ضوء ذلك يختلف مدى الرقابة التشريعية وتنظيمها باختلاف النظام السياسي في الدولة، فتشتد رقابة البرلمان لإعمال الإدارة العامة في النظام البرلماني الذي يقوم على الفصل بين السلطات، فصلا منسوبا بروح التعاون والتبادل للرقابة وذلك بعكس النظام الرئاسي الذي يفترض فصلا أشد بين السلطات بحيث تمارس كل منها وظيفة معينة دون تداخل أو رقابة عليها من السلطات الأخرى كقاعدة عامة.

---

[1] إلهام محمد عبد الملك المتوكل، **الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 81-82.

أما في النظام البرلماني يمارس البرلمان رقابة قوية على أعمال الإدارة العامة فهو يأخذ بالمسئولية السياسية للحكومة، سواء كانت تضامنية أو فردية للوزير وتشكل هذه المسئولية السياسية للحكومة أمام البرلمان العنصر الأساسي للنظام البر لماني، وهذا يتيح للبرلمان بسط رقابته على أعمال الجهاز الإداري ومحاسبة الوزراء عليها وذلك بصورة رقابية متعددة من أهم هذه الصور الأسئلة البرلمانية والاستجوابات وكذلك مناقشة لبرامج الحكومة وقد تأخذ الرقابة البرلمانية صورة إجراء تحقيق في مسألة معينة من المسائل المعروضة على المجلس التشريعي.

بينما في النظام الرئاسي فان رقابة البرلمان للإدارة العامة ونتيجة للفصل بين السلطات بحيث تمارس كل منها وظيفة معينة وبصور مختلفة عن صور الرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي، أما بالنسبة للأنظمة النصف رئاسية وهو النظام الذي يجمع بين النظامين السابقين فإنه يبرز نموذج متميز من العلاقات بين الحكومة والبرلمان.

فالنظام النصف رئاسي يوجد فيه العناصر الرئيسية للنظام البرلماني فالسلطة التنفيذية منقسمة بين رئيس دولة ووزارة يرأسها رئيس حكومة تكون مسئولة تضامنيا أو فرديا، وبالتالي فإن البرلمان يمارس نفس سلطات البرلمان في النظام البرلماني، ويبرز الخلاف في هذا النظام عن النظام البرلماني حيث يظهر في الكثير من صفات النظام الرئاسي من اختيار رئيس الدولة بالاقتراع الشامل ومنحة صلاحيات قانونية وسياسية أكبر من صلاحيات رئس الدولة في الأنظمة البرلمانية.

وأخيرا يمكن القول إذا كانت الآثار المترتبة على هذا الاختلاف، فإنه لا خلاف على مبدأ خضوع السلطة التنفيذية لرقابة البرلمان في جميع الأنظمة السياسية فرقابة البرلمان من الموضوعات الأساسية التي تحرص الدساتير على النص عليها.

ونود الإشارة إلى أن الرقابة الشعبية تشمل التالي :

**2. الرقابة الشعبية المباشرة (رقابة الرأي العام) :**

وهذا النوع من الرقابة لا يتمثل باختيار ممثلين في المجالس عن طريق الانتخابات، ومن ثم إعطائهم التفويض المطلق في معالجة شؤونهم كما كان في السابق والحاضر، لكن نتيجة التطور الاجتماعي وتشابك الشؤون العامة والمصالح الخاصة أصبح المواطنين يهتمون بأنفسهم بتسيير أمورهم ويتابعونها، ويستخدمون في ذلك كافة وسائل الضغط

المختلفة، بما تتفق مع احتياجاتهم ومصالحهم، وهذه الوسائل تتمثل في الإذاعة والصحافة والتلفزيون والتنظيمات النقابية والمهنية ذات الأهداف المتخصصة ، وأيضا القيام بحملات التوعية وسد الوقائع والتشهير وتكتيل الرأي العام حول مطالب معينة ومشروعة، ويضطرون في بعض الأحيان إلى الإضراب والتظاهرات، وكلها تعتبر وسائل الرقابة الشعبية الجماعية ذات الأثر الواضح في توجيه الأمور بما تتفق مع المصلحة العامة للشعب، وكذلك اللجوء إلى وسائل الضغط المذكورة سلفا من أجل إصلاح كثير من المفاسد.

ويتبين هذا الدور من خلال ما تقوم به وسائل الإعلام المتباينة كالصحافة والتلفزيون بدور حيوي وفعال في مجال الرقابة على الإدارة عن طريق عرضها لمشاكل الجمهور واقتراح وسائل علاجها، فما تتضمنه الصحافة من تحقيقات مع الشخصيات العامة ومقالات للمسئولين وما تتضمنه البرامج التليفزيونية من مقالات واستضافات لمسؤولي القطاعات العامة وكبار القيادات، أمر له أثره في توعية الإدارة والكشف عن حقيقة المشاكل الإدارية وأوجه الانحرافات الموجودة بها، ثم في النهاية البحث عن الحلول الممكنة الوصول إليها [1]. وفي هذا المجال أيضا ننوه إلى هناك سلاح قوي يملكه الشعب، يتمثل في عدم تجديده ولاية ممثليه الذين لا يحققون رغبات الجماهير واحتياجاتهم وذلك عندما تنتهي عهدتهم لهذه الولاية.

ووفقا لذلك يمكن القول بأن رقابة الرأي العام تتجلى بصورة واضحة على أعمال الإدارة العامة بالوسائل الآتية : [2]

- الاستفتاءات الشعبية وهي التي يشارك فيها الشعب برأيه في مسائل معينة في الأنظمة الديمقراطية شبة المباشرة أو ما يشابهها في النظم الديمقراطية التمثلية مثل تقديم العرائض أو المسودة.
- اختيار الحكام عن طريق انتخابهم من قبل الشعب.

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 437.

[2] إلهام محمد عبد الملك المتوكل، **الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 62.

- كما قد تتمثل هذه الرقابة في ممارسة بعƯ القوى السياسية المنظمة كالنقابات والجمعيات على توجيه قرارات الإدارة نحو تحقيق المصالح المشتركة لها عن طريق تقديم المساعدة بالرأي في انجاز بعƯ الأعمال ذات الصلة بالإدارة العامة.
- أيضا تظهر هذه الرقابة بصورة واضحة في قياسات الرأي العام.

### f. الر5اǾة 3ير المǾاشرة:

إضافة إلى الوسائل الجماعية في الرقابة الشعبية هناǁ وسائل فردية، تتمثل في حق المواطنتين في التقدم إلى المجلس، أو إلى أي مسؤول معتمد منة لتقديم الشكاوى التي يعاني منها الإفراد، من خلال تقديم المطالب والاحتجاجات، حيث تتيح الأنظمة الإدارية للجمهور أو المرؤوسين حق التقدم بشكاوى أو بتظلمات أو ببلاغات ضد عمل معين تم اتخاذه ويشكل مخالفة معينة.

وهذه العرائƯ والشكوى والاقتراحات يبث فيها وتناقţ ، وتعتبر من المؤشرات الهامة التي تعبر عن اتجاهات الرأي العام في البلاد، أضف إلى ذلǁ أن وسيلة الشكاوى تعد بمثابة رقابة شعبية على الإدارة نفسها، بل إن كثير من المؤسسات أنشǭت مؤسسات خاصة تعالǋ وتبحث مثل هذه الشكاوى، بل إن بعƯ هذه المؤسسات أصبح مؤيدا حقيقيا لضمان حقوق المواطنين وإنصافهم تجاه المسؤولين الحكوميين في مختاف المستويات، وفي هذا الجانب نود أن نبدي ملاحظة في غاية الأهمية وهي أن مدى نجاθ مكاتب الشكاوى في تحقيق أهدافها الرقابية يرتبط بجدية النظرة والاهتمام إلى هذه الشكاوى، إذ يجب أن يمتنع المواطنين عن تقديم البلاغات الكاذبة أو الكيدية حتى لا يضيع وقت السلطات العليا في أمور لا تقوم على أساس صحيح أو أدلة وحقائق ملموسة.

### X. الر5اǾة القضاθية:

أن الرقابة القضائية يباشرها القضاء عن طريق ( المحاكم ) وهذا النوع من الرقابة على السلطات المحلية حيث أنها أشخاص معنوية لها الوجود القانوني والصلاحيات والاختصاصات التي يمنح لها القانون، والى جانب كونها مسئولة كالشخص العادي، وبالتالي فǚنها بحكم وجودها الاعتباري يمكنها التصرف في حدود القانون وإلا كانت تصرفاتها غير قانونية، أو غبر مشروعة، كما يعتبر مبدأ المشروعية هو الأساس الذي

تقوم علية الرقابة القضائية، فالغرض من هذه الرقابة هو إخضاع مشروعية السلطات المحلية لقضاء المحاكم [1].

هذا بالإضافة لما يتوفر للقضاة من عقلية قانونية وهم في مركز خاص ووضعية مميزة يجعلهم بعيدين عن المؤثرات السياسية [2].

وتختلف جهات الرقابة من دولة لأخرى، وحسب النظام القضائي في كل منها، فهناك بعض الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج[*]، وطبيعة الاختلاف في نوع القضاء الذي توكل إليه مهمة ممارسة الرقابة القضائية على السلطات المحلية بين الدول التي تأخذ بمبدأ وحدة القضاء والدول التي تطبق تخصص القضاء.

ففي انجلترا هناك وحدة القضاء بعكس فرنسا التي تأخذ بمبدأ تخصص القضاء، كما أن مصدر الرقابة القضائية يرجع إلى أن السلطات المحلية تعد من صنع القانون فهي تمثل الإدارة العامة لشخصيات وحداتها المعنوية وعلى ذلك فإنه يكون لها خطط لوجود القانون والسلطات والاختصاصات التي ينص عليها القانون [3].

ويعتبر مبدأ المشروعية الأساس الرئيسي للرقابة القضائية، وتختلف الدول في جهة القضاء الذي تستند إليه مهمة ممارسة الرقابة القضائية على السلطات المحلية بين الدول التي تأخذ بمبدأ وحدة القضاء، والدول التي تأخذ بتخصص القضاء وكما ذكرنا سابقا، ففي الدول الانجلو سكسونية تباشره المحاكم العادية، لأن هذه الدول ( كالمملكة المتحدة والولايات المتحدة ) تأخذ بمبدأ القضاء الموحد حيث لا يوجد بها إلا القضاء العادي.

---

(1) عبد الرحمن أحمد الفرماوي، مرجع سابق الذكر، ص 43.

(2) طريف بطرس، **مفهوم الحكم المحلي بين النظرية والتطبيق**، الجزء الأول، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1970 م، ص 547-548.

(*) ويقصد بذلك أن هناك قضاء إداري إلى جانب القضاء العادي، ومثال على ذلك ما تأخذ به كلا من فرنسا ومصر.

لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع راجع : عبد المعطي محمد عساف، مرجع سابق الذكر، ص 248-249.

- خالد سماره الزعبي، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي: العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية وأساليب التكامل**، مرجع سابق الذكر، ص 31.

(3) عبد الوهاب علي سمير، **العلاقة بين المركزية والمحلية وتأثيرها على الوحدات المحلية**، القاهرة: مركز دراسات واستشارية الإدارة العامة، 1995، ص 14-15.

أما في الدول التي تأخذ بمبدأ تخصص القضاء (كفرنسا ) تنفرد الإدارة بقانون خاص هو القانون الإداري، فنجد أن المحاكم الإدارية دون غيرها هي ذات الشأن فيما يتعلق بالمنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها[1].

أضف إلى ذلك إلى أن ما يميز المحاكم الإدارية عن القضاء العادي هو أنها متخصصة بنوع معين من المنازعات القانونية حيث يحدد هذا التخصص القانون الذي تنشأ بموجبة هذه المحاكم. [2]

ونود الإشارة إلى أن القضاء الإداري يمارس الرقابة على أعمال الإدارة عندما ترفع إليه منازعة معينة ويطلب منة الحكم بإلغاء العمل الإداري أو التعويض عنة، فهو لا يمارس الرقابة من تلقاء نفسه، وإنما عن طريق دعوى ترفع إليه.

وعلى ضوء ذلك وبناء على ما سبق تهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة إلى تحقيق أمرين هما :[3]

**1-** إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لإحكام القانون، ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء قراراتها التي يشوبها عيوب، أو عدم الاختصاص أو عيوب في الشكل أو عيوب مخالفة القوانين واللوائح أو إساءة استعمال السلطة... الخ.

**2-** حماية حقوق الأفراد وحرياتهم عن طريق إلغاء القرارات الإدارية أو التعويض عنها أو الاثنين معا، إذا كان قد ترتب على هذه القرارات مساس بحقوق الأفراد أو حرياتهم.

ومن هنا نرى أن الرقابة القضائية على الإدارة بشقيها – نظام القضاء الموحد أو القضاء المزدوج – تفضل الرقابة الإدارية التلقائية، إذ لا تكفي الرقابة الإدارية وحدها لحماية حقوق وحريات الأفراد فقد لا تقبل الإدارة – خاصة إذا ما اتسمت بالطابع البيروقراطي – الرجوع عن قرارها الذي يتضرر الأفراد منه لإعتقادها بصحته رغم مخالفته الواضحة لإحكام القانون، وقد لا تقوم بسحبة أو إلغائه رغم اعترافها ببطلانه من قبيل التعسف والتحكم والانحراف بالسلطة.

---

(1) خالد سماره الزعبي، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي: العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية و[illegible] التالامثة**، مرجع سابق الذكر، ص 31-32.

(2) موفق حديد محمد، مرجع سابق الذكر، ص 351.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 438-439.

وما يعاب على الرقابة القضائية بأنها سلبية بطبيعتها لأن المحاكم لا يمكنها التدخل دون أن يطلب منها ذلك من جانب احد المتقاضين، هذا فضلا عن ارتفاع تكلفة التقاضي وبطئ إجراءاته بالإضافة إلى عجز الرقابة القضائية عن إلزام الهيئات المحلية بالقيام بالإعمال المنوط بها حفاظا على مصالح الإفراد، مما قد يدعو إلى القول بأن تدخل القضاء يكون شكليا أكثر منة تدخلا موضوعيا، وكل ذلك يقلل من فاعلية القضاء كأسلوب من أساليب الرقابة. [1]

أما في اليمن فأن الأمر يزداد سوء فيا يخص دور السلطة القضائية في الرقابة على أعمال الإدارة العامة عموما، فالدور سلبي الذي يدعوا إلى القول بغياب الرقابة القضائية على الإعمال الإدارة العامة.

حيث ترى الباحثة الهام المتوكل أن من أهم أسباب ضعف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في اليمن هو إهمال المشرع اليمني دور القضاء الهام في الرقابة على أعمال الإدارة العامة، سواء كان قبل الوحدة أو بعد الوحدة اليمنية فنجد أن أغلبية التشريعات القانونية الصادرة في تنظيم الإدارة العامة سواء كانت مركزية أو لامركزية لا يجعل من القضاء المرجعية الأخيرة لحل أي منازعات، بل أنها تلجأ في كثير من الأحوال إلى السلطة المركزية نفسها لحل الخلافات وبالتالي تكون الخصم والحكم في نفس الوقت في معظم المنازعات الإدارية التي قد تنشأ في التطبيق العملي. [2]

**- مظاهر الرقابة القضائية :** [3]

تتجلى مظاهر هذه الرقابة القضائية حيث تستخدم وسائل كثيرة لتحقيق الرقابة على المجالس المحلية منها ما يلي : الطعون الانتخابية، مراجعة التشريعات المحلية، تفسير القوانين واللوائح المحلية، التصديق على بعض الأعمال، التحكيم في المنازعات التي تنشأ بين الهيئات المحلية وغيرها من الأشخاص العامة، إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والتعويض عنها، وأخيرا إلغاء كل ما يخالف القانون والدستور.

---

(1) عزت خميس علي بدران، **العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية وتطبيقاتها في نشاطي التعليم والصحة في الجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية التجارة، قسم إدارة إعمال، 1991م، ص 179.

(2) إلهام محمد عبد الملك المتوكل، **الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 490-491 .

(3) عزت خميس علي بدران، **العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية وتطبيقاتها في نشاطي التعليم والصحة في الجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 180.

ووفقا لذلك يرى الباحث أن أكثر الأساليب المستخدمة في الرقابة على المحليات هي الفصل في الطعون الانتخابية الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية، وأيضا تفسير القوانين واللوائح المحلية وكذا إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة والتعويض عنها.

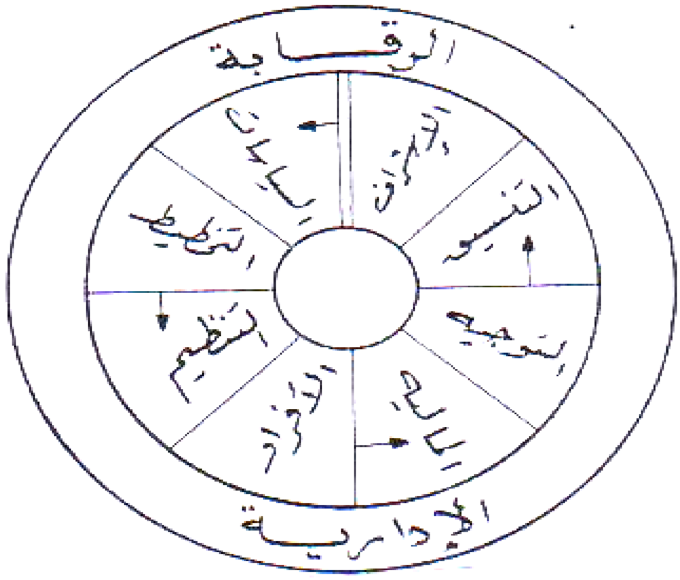
## XI. الرقابة الإدارية:

الرقابة الإدارية هي التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة، لضمان حسن أداءالخدمات المحلية ودعم وحدة الدولة الإدارية وكل شكل من إشكال الرقابة الإدارية، ويستند كل ذلك من أشكال الرقابة الإدارية إلى سلطة قانونية، وهي سلطة مخولة بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبات في بعض الدول، كمصر ولجنة الرقابة في بعض الدول الاشتراكية أو لممثلي السلطة المركزية في الوحدات المحلية كالمحافظين أو حكام الأقاليم.

وفي هذا المجال يقول العميد الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفة القانون الإداري " أن إصطلاح الوصاية الإدارية هو الترجمة الحرفية للمقابل الفرنسي:
(Le tutelle administrative ) ولكن بعض الفقهاء يأخذ على هذه التسمية كونها لا تعبر عن المراد بها، ويستبدل بها اصطلاح الرقابة الإدارية لأنها اقرب إلى المعنى المقصود "، فالاختلاف جوهري بين الرقابة الإدارية والوصايا المدنية.

وفي هذا الجانب يقدم المفكر الغربي ديموك (Dimock) شكلا توضيحيا للعلاقة بين الرقابة التنفيذية وبين مراحل الأنشطة الإدارية الأخرى وهذا الشكل يعبر عنة كالتالي :

**شكل رقم ( 05 ) العلاقة بين الرقابة والوظائف الإدارية الأخرى**




**المصدر :** Dimock marshal, **public Administration**, New York, Holt Rinchart, 1969, p. 215.

وترتبط الرقابة بوظيفة التخطيط لأنها تختص بالتحقيق من أن الأهداف والخطط والسياسات والإجراءات يتم تنفيذها كما سبق تحديدها، وحتى يمكن اكتشاف الانحرافات وتحديد المسؤول عن الانحرافات لابد من تحديد واضح للمسؤولية أو الواجبات وبذلك ترتبط وظيفة الرقابة بوظيفة التنظيم.

ونود الإشارة أنه لا يمكن أن يتم تكامل النظام المحلي إلا من خلال تكامل العمل الإداري المحلي من خلال التنظيم والتخطيط والرقابة وذلك بربط الخطط المحلية بالموارد والإمكانيات والظروف البيئية المحلية، حتى لا تبعد عن الموضوعية والواقع المحلي فتصبح مثالية في شكلها العام ويصعب تحقيقها أو تنفيذها إلى واقع عملي وملموس. كذلك يجب أن ترتبط الخطط المحلية بتنظيم جيد، كما إن الرقابة على إعمال النظام المحلي ضرورية للغاية حتى يتم التأكد من أن التنفيذ الفعلي للخطط المحلية يتم وفقا للمعدلات والمعايير الموضوعة وبما يتفق مع ما هو مستهدف من هذه الخطط، بالإضافة إلى توجيه مسارات الأنشطة المحلية إلى المسار الصحيح في حالة وجود انحرافات والعمل على تلافي هذه الانحرافات في الخطط المقبلة ومن ثم علاجها في الخطط الحالية.

ولن يتم ذلك إلا من خلال النظرة إلى المجتمع المحلي على أنه نسق واحد يتألف من مجموعة من العناصر المتفاعلة والمتبادلة التأثير وأيضا دراسة التفاعلات والتأثيرات المتبادلة بحيث يمكن تحقيق التكامل بينها بما يخدم الخطط المحلية ويسهل عملية الرقابة عليها.

نود أن نبدي ملاحظة في غاية الأهمية وهي أن للرقابة جوانب سلوكية سواء على مستوى الفرد أو على مستوى التنظيم كله، على اعتبار أن الرقابة تؤثر وتتأثر بالسلوكيات الإنسانية والتنظيمية، ووفقا لذلك يجب أن تكون نظام الرقابة المتبع هو نظام رقابة على الأداء والعمل (وهو ما يطلق علية نظام الرقابة الموضوعية) لا نظام رقابة على الإفراد (وهو ما يطلق علية نظام الرقابة الشخصية أو الملتصقة)، وذلك حتى لا يفهمها أعضاء التنظيم على أنها سلاح عقاب يتم استخدامها لاعتبارات شخصية، فلا يؤدي الرقابة وظيفتها وتسفر في النهاية عن نتائج جد سلبية، فالإنسان يكره بطبيعته أن يراقب بل يرفض الرقابة إذا وجد فيها أداة للنقد وعدم التقدير،وخاصة إذا علم بنتائجها زملائه من أعضاء التنظيم.

لذلك يجب أن تفسر الغرض من إجراء الرقابة وهي الكشف عن معوقات العمل ومحاولة تذليلها بقدر الإمكان وفي وقت محدد[1].

وعلى الرغم من التفاوت في درجة هذه الرقابة من نظام لأخر، حسب الأنظمة السياسية لكل دولة، إلا أنه يمكن القول بأن الرقابة الإدارية تفرضها طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، وتتخذ الرقابة الإدارية ثلاث صور هي :

**1. أنواع الرقابة الإدارية:**

**- رقابة الحكومة على الهيئات المحلية :**

هي التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال الهيئات المحلية بشقيها الايجابي والسلبي وفيما يخص الرقابة على الإعمال الايجابية تشمل ما يلي:[2]

---

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 426-427.

(2) فؤاد العطار، **مبادئ في القانون الإدارة**، القاهرة : بدون مكان للنشر، 1955 م، ص 205-207.

(أ) – الحق بإيقاف تصرفات الهيئات المحلية وإلغائها، دون أن تملك حق تعديلها، حيث أن لهيئة الرقابة أن توافق بشكل كلي أو ترفض أيضا بشكل كلي، وفي هذه الحالة لا تنصب الرقابة على حق التصرف في ذاته ولكن على أسلوب التصرف ومدى سلامته.

كما أن الاتجاه العام المأخوذ به هو أن التصرف يبقى نافذا حتى تقرر هيئة الرقابة إلغاؤه أو إيقافه، على اعتبار أن الرقابة تقوم أساسا على مشروعية التصرفات.

(ب) الموافقة المسبقة واللاحقة، وقد تكون هذه الموافقة صريحة أو ضمنية، وحسب الأوضاع القانونية لكل دولة.

حيث تشترط بعض القوانين المحلية حصول الهيئات المحلية على إذن مسبق قبل قيامها بأعمال معينة، وفي هذه الحالة لا تستطيع الهيئات المحلية المبادأة قبل الحصول على أذن بالقيام به.

**ج . الرقابة على الأعمال:**

وهي التي تمارسها الحكومة المركزية على أعمال السلطات المحلية ،وتختلف الوسائل الرقابية المستخدمة على الأعمال، فهناك الوسائل الرقابية السابقة على الأعمال، وهناك الوسائل اللاحقة، وهناك الوسائل التي تتبع في حالة امتناع الهيئة المحلية عن العمل، وتنص كل وسيلة رقابية عدد من الصور الرقابية كما يلي:[1]

1. تشمل الوسائل الرقابية السابقة على الأعمال التوجيه والنصح والإرشاد من السلطة التنفيذية والتشريعية عن طريق اللوائح والتوجيهات والمنشورات والكتب الدورية والتفتيش ، والوسيلة الثانية هي الإذن المسبق وهو الإجراء الذي تعلن به السلطة الرقابية المحددة قانونا بأن القرار اللامركزي المعروض عليها قرار مطابق للقانون ولا يتعارض مع الصالح العام.
2. تتضمن الوسائل الرقابية اللاحقة على الأعمال كال من التصديق أو الإلغاء والإيقاف.

---

(1) عزت خميس علي بدران، **العلاقة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وأثرها على تخطيط نشاطي التعليم والصحة في الجمهورية مصر العربية**، **رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 181.

3. وتتمثل وسيلة الرقابة في حالة امتناع الهيئة المحلية عن العمل في الحلول الذي بمقتضاها تقوم الحكومة المركزية بالتصرف الذي تمتنع المحليات عن القيام به أو تقصر في القيام به، أو تعهد إلى فرد أو هيئة بالقيام بهذه التصرفات على حساب المحليات الممتنعة أو المقصرة.

وهذا يعني الرقابة على الهيئات المحلية في حالة عجزها أو فشلها أو إهمالها في ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها، أيضا تتركز الرقابة في الإجراءات التي تضمن اضطلاع الهيئات المحلية بمسؤولياتها القانونية، واهم مظاهر هذه الرقابة، هو حق الرقابة في أن تحل محل الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، كما أنه يجب على الهيئات الرقابية أن لا تمارس هذا الحق إلا بعد إنذار الهيئات المحلية، وعدم انصياع الأخيرة للإنذار[1].
وفيما يخص حق أشكال الحلول الذي تضطلع الحكومة المركزية بالقيام بالتصرفات التي تمتنع الهيئات المحلية عن القيام بها، ونظرا لخطورة سلطة الحلول فإن القانون يحيطها بسياج من القيود والضمانات.

وفي ضوء ذلك يمكننا تحديد أربعة أوجه للرقابة في هذا الصدد هي:[2]
- الموافقة المسبقة أو التصديق على قرارات المجالس المحلية.
- التعليق أو توقيف سريان مفعول قرارات المجالس المحلية وفقا لشروط.
- الإلغاء الكلي واعتبار الإدارة المحلية كأن لم تكن.
- وأخيرا القيام بالحلول كأن يقوم ممثل السلطة المركزية بالحلول بدلا من الإدارة المحلية بالقيام بالعمل المطلوب في مجالات وشروط معينة.

**ب. رقابة الأشخاص (رقابة المجالس المحلية وأعضائها):**
هي الرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على الهيئات المحلية، أو على أعضاء هذه الهيئات، بمعنى أنها تمارس الرقابة على المجالس كمجموعة أو على أعضاء المجلس.

---

[1] خالد سماره الزعبي، **نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي بين الهيئة العامة للإدارة المركزية والإدارة المحلية وتطبيقاتها**، مرجع سابق الذكر، ص 32.
[2] المرجع نفسه، ص 205-207.

أو بمعنى آخر يقصد بهذه الرقابة على الأشخاص في سلطة اتخاذ إجراءات خاصة ومتعلقة بأعضاء الشخص اللامركزي والعاملين فيه.

وتتمثل الرقابة على المجالس فيما تملكه الحكومة من سلطة حل المجالس المحلي أو إيقافه، ويعتبر حل المجالس من أقسى أشكال الرقابة وأكثرها مساسا باستقلال الهيئات المحلية، لذلك لابد أن يحاط استعمال هذا الحق بضمانات خاصة تخفف من خطورة ذلك، واهم هذه الضمانات هي :

1. ضرورة إجراء انتخابات جديدة خلال فترة معينة، وفي هذه الحالة تقوم هيئة معينة بإدارة الأوضاع في الوحدة المحلية حتى يتم الانتخاب الجديد.
2. أحيانا يشترط ضرورة عرض قرار الحل على البرلمان في اقرب وقت.

كما تتمثل الوسائل الرقابية المستخدمة في هذا النوع من الرقابة تكمن فيما يلي:[1]

**2/1.** حق السلطة في تعيين بعض الأعضاء أو تعيين رئيس المجلس المحلي.

**2/2.** حق السلطة المركزية في عزل عضوا أكثر أو إيقافه عن العمل لفترة معينة.

**2/3.** إنشاء الوحدات المحلية وتحديد نوع ومستوى كل وحدة محلية.

**2/4.** تحديد نطاق الوحدة المحلية ومساحتها أو تعديل مساحة الوحدات المحلية.

**2/5.** إيقاف المجلس المحلي عن العمل ويكون ذلك مقدمة لحلة إذا لم يتجنب الأخطاء التي أوجبت الإيقاف.

**2/6.** حل المجلس المحلي يعتبر من أقسي صور الرقابة وأكثرها مساسا باستقلال السلطات المحلية.

أما فيما يخص الرقابة على أعضاء المجلس المحلي فتتمثل في حق الحكومة بتعيين رئيس المجلس المحلي أو بعض أعضائه أو الرئيس وبعض الأعضاء أو عزل أو وقف أي عضو أو حل المجلس لأي سبب من الأسباب التي يراها مناسبا والذي بيده قرار الحل وفقا لإحكام القانون.

---

[1] عزت خميس علي بدران، **العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية وأثرها على نشاطي التعليم والصحة في الجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 180-181.

وتظهر الرقابة على الأشخاص في صورتين وهما:[1]

**أولا: سلطة التعيين :**

وتتولى عملية التعيين سلطة عليا في الدولة بناء على تقارير مرفوعة إلى جهات معنية تقوم بدراسة وترشيح الأعضاء المعينون في مناصب معينة في الجهاز الإداري للدولة، وإذا كانت سلطة التعيين تعد كأسلوب أو كوسيلة من وسائل الرقابة على الأشخاص تتمثل أساسا في تعيين العضو التنفيذي الذي يتولى مهام التنفيذ في نطاق المؤسسة، فالسلطات المركزية دور في تكوين العضو التقريري.

وبناءا على ذلك يتضح لنا أن سلطة التعيين تعتبر دليلا إما على الاستقلال وإما على التبعية للسلطات المركزية، فتعتبر دليلا على الاستقلال الحقيقي حينما يختص المعنيين بالأمر باتخاذ وإصدار القرار.

وبالمقابل يكون التعيين دليلا على التبعية حينما يكون أعضاء الإدارة العليا أعضاء بحكم القانون.

**ثانيا: سلطة فرض العقوبات التأديبية :**

يدخل ضمن هذه الوسيلة والتي هي من وسائل الرقابة على الأشخاص العديد من الإجراءات التي تتخذ ضد الأشخاص أو ضد المجالس (العضو التقريري) مجتمعا وتنتهي جميعا بتجريد الشخص أو المجلس من صلاحيته القانونية لاتخاذ قرارات إدارية وإدارة شؤون المؤسسة العامة.

وبالرجوع إلى القانون اليمني والمتعلق بالمخالفات والتأديب فقد وردت نصوص في هذا الجانب نذكر منها:[2]

ففي (م**45**) حيث نص على أنه" يعاقب الموظف العام ويعاقب على النحو المبين في القانون العام للخدمة المدنية والقوانين النافذة وأحكام هذه اللائحة كل من ارتكب أي من المخالفات المذكورة في المادة السابقة أو ساهم في ارتكابها أو سهل أو تستر على مرتكبيها وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية والجزائية عند الاقتضاء ".

---

(1) علي خطار شطناوي، مرجع سابق الذكر، ص 191-194.

(2) الجمهورية اليمنية ( وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري )، **إدارة مشروع اللائحة التنظيمية للإدارة العامة للرقابة الداخلية والتفتيش [illegible] الأولى للفترة 1 مارس 1999م**، صنعاء : مكتب دائرة الإدارة والعمل ، فبراير 1999 م، ص 19.

بينما نصت (م46) على أنه " يتم تأديب عضو الإدارة العامة عبر مجلس التأديب بالوحدة أو المجلس الأعلى للتأديب حسب الأحوال، ويشترط في تأديبهم بمجلس التأديب بالجهة حضور ممثل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ".

كما إن قرار مجلس التأديب يصدر قراره بموافقة الأغلبية (م47).

وفي ضوء ذلك نجد القانون عنى بمسألة النظر بصورة دائمة بالمخالفات التي يحال الموظف والعضو الإداري بالإدارة العامة التي يرتكبها ويتسبب فيها.

**ب. رقابة الأموال:**

رقابة الأموال أكثر صور الرقابة فاعلية، فعن طريق هذه الرقابة يمتد إشراف الحكومة المركزية إلى كافة أنشطة الهيئات المحلية، وتتخذ هذه الرقابة عدة إشكال أهمها: التصديق على القروض، والتصديق على الموازنات، ومنح الإعانات والتفتيش المالي، وسوف نقوم بتوضيح كلا منها على حدة[1].

كما تدخل ضمن رقابة الأموال الرقابة المحاسبية والمالية وهي تتركز على نشاطات الإدارة المالية المتعلقة بتحصيل الأموال وحسن استخدامها مثل إعداد الميزانيات والبيانات والعمليات والدفاتر والسجلات والمستندات القانونية، وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من دقة التصرفات المالية وكشف الأخطاء والبحث عن الأسباب التي أدت إلى حدوثها وإيجاد الطرق والوسائل لعلاجها وتصحيحها وتحديد المسؤولين عنها ومحاسبتهم[2].

وفي ضوء ما سبق أن هناك اختلافا للوسائل المستخدمة في كل صورة من صور الرقابة الإدارية، ولكن توجد وسائل رقابية يمكن استخدامها في معظم الأحوال والصور تتمثل فيما يلي:[3]

**1.** الإشراف والملاحظة : بغرض مكافأة المجد وتوقيع العقاب على المهمل.

---

(1) خالد سماره الزعبي، **نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي دراسة مقارنة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية [illegible]**، مرجع سابق الذكر، ص 33-34.

(2) موفق حديد محمد، مرجع سابق الذكر، ص 353.

(3) عزت خميس علي بدران، **العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية [illegible] نشاطي التعليم والصحة في الجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 181-182.

2. التفتيش : بفحص الأعمال والوقوف على المشكلات التي تعترض سير العمل ومعرفة أسبابها ووضع علاج لها والتأكد من تطبيق القوانين واللوائح المعمول بها.
3. النقد وتوجيه اللوم : وذلك في الحالات التي يكثر فيها أخطاء العاملين.
4. التقارير الإدارية : وذلك لتوضيح سير العمل وحصر المشاكل التي تعترض كفاءة الأداء والتعرف على درجة الانجاز.
5. التحريات والمتابعة: لمعرفة أسباب الانحرافات ووضع الخطة السليمة لتحقيق الأهداف المرسومة رقابة سلوك العاملين لتحقيق درجة عالية من الضبط الإداري.
6. رقابة سلوك العاملين لتحقيق درجة عالية من الضبط الإداري.

(أ) **التمويل بالقروض** : تعتبر القروض من الإعانات الحكومية المقدمة للسلطة المحلية ويقصد به" القرض هو مبلغ مالي تستدينه الدولة من المقترضين لفترة محدودة أو غير محدودة من أجل الاستعانة به لمواجهة بعض أنواع النفقات العامة فهو دينا مستحقا تتعهد به الدولة برد أصلة في تاريخ الاستحقاق ودفع فوائدة خلال مدة القرض"[1].

كما يتم بتبادل التزام احد الطرفين بتسليم مبلغ معين من المال بينما يلتزم الطرف الأخر بدفع الفوائد ورد أصل الدين بعد أجل محدود، حيث تمنح غالبية نظم الإدارة المحلية الهيئات المحلية سلطة الاقتراض لتمويل مشروعاتها الرأسمالية، ولكنها تقيد هذه السلطة بشرط الحصول على موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض وأحيانا على المشروعات التي تمول من حصيلة القروض، بغية التأكد من سلامة هذه المشروعات ،ومدى لزومها للوحدة المحلية ،ولضمان قدرة الهيئات المحلية من سداد القروض وفوائده. وتبدو قوة هذا الشكل من أشكال الرقابة في كون قرار الحكومة المركزية - في هذا الخصوص - نهائيا، ولا يقبل الطعن إلا فيما يتعلق بتأخر الحكومة في النظر في طلب الهيئة المحلية.

---

(1) عبد الكريم صادق بركات، **المالية العامة**، بيروت : الدار الجامعية، 1986، ص 178.

(ب) **التصديق على الموازنات المحلية** : تخضع موازنات الهيئات المحلية في بعض النظم لتصديق الحكومة المركزية كما هو الحال في الأردن وبعض الدول العربية، فيتعلق تنفيذ الموازنات بعد إعدادها على تصديق الحكومة التي عن طريق سلطتها في هذا الخصوص تمارس رقابة فعالة على أوجه نشاط الهيئات المحلية.

**(ج) منح الإعانات** : نظرا لقصور موارد الهيئات المحلية وعدم استطاعتها الوفاء بكافة احتياجاتها من المال فإنها تعتمد اعتمادا كبيرا على الإعانات الحكومية لتغطية النقص في هذه الموارد، وعن طريق هذه الإعانات تمارس الحكومة رقابة فعالة على أعمال المجالس المحلية حيث تتفاوت هذه الرقابة بين القوة والضعف تبعا لنوع الإعانات، ففي حالة الإعانات السنوية تكون رقابة الحكومة تفصليه وقاسية، ولكنها تقتصر على الخدمات التي تعنى بهذه الطريقة، وتخف في حالة الإعانات العامة، ولكنها تمتد إلى جميع أنشطة الهيئات المحلية.

(د) **التفتيش المالي**: تعتبر أموال الهيئات المحلية أموالا عامة فهي تخضع لرقابة الحكومة المركزية التي ترسل مفتشين ماليين لمراجعة حسابات الهيئات المحلية للتأكد من سلامتها، مع رفع التقارير اللازمة عن أنشطة المحليات من الناحية المالية إلى الواردات المختصة وخاصة وزارة المالية.

وفي هذا الجانب يسير الاتجاه الحديث في خصوص التفتيش المالي والإداري إلى اعتباره وسيلة للنصح والإرشاد والتوجيه أكثر منة لتصيد الأخطاء.

وفيما يخص عملية التفتيش المالي في اليمن تقوم الحكومة المركزية ممثلة بوزارة المالية بإرسال مندوبين عنها بغرض التدقيق والمراجعة والتفتيش لكافة الوثائق والمستندات والسجلات والدفاتر والبيانات والمعلومات والإجراءات وأساليب الأداء وكل ما يتعلق بعمليات أنشطة الوحدة المختلفة للجهاز الإداري الحكومي وذلك للتأكد من سلامة الدفاتر والسجلات وحسابات المصروفات والإيرادات وحماية الأصول الثابتة والمتداولة[1]

(هـ) **تحديد قيمة الضرائب والرسوم المحلية**: حيث تخضع قرارات المجالس المحلية الخاصة بفرض ضرائب أو رسوم أو تعديلها لتصديق وموافقة الحكومة المركزية.

---

(1) الجمهورية اليمنية (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري)، **إدارة مشروع تحديث الخدمة المدنية، دليل الرقابة والتفتيش في وحدات الجهاز الإداري**، مرجع سابق الذكر، ص 12.

## XII. مراحل ومتطلبات الرقابة : [1]

من أجل تحقيق نظام رقابي فعال لابد من توفر أسس وقواعد تقوم عليها ومن ضمن هذه القواعد يمكن حصرها في أربعة خطوات منفصلة عن بعضها ولكن كل منها يعتمد على الخطوة التي قبلها، وفي حالة قيام الإدارة بتطبيق هذه الخطوات بفعالية وبأسلوب جيد تستطيع أن تحقق الرقابة الفعالة للمنظمة شريطة توفر القيادة الرشيدة والعاملين والفنيين وذوي الكفاءات العالية والخبرات النادرة أضف إلى ذلك توفر الموارد المالية والمادية اللازمة لتحقيق الأهداف ومن هذه الأسس والقواعد اللازمة توفرها للرقابة هي :

- **وضع الخطة** : لابد من توفر خطة مسبقة قبل اعتماد أي برامج رقابية للمنظمة، وهذه الخطة يجب أن تكون واضحة ومفهومه وشاملة لجميع مرافق المنظمة كما تحدد هذه الخطة معايير الأداء المطلوب وتحدد إجراءات القيام العمل بالخطة وتنفيذها ومن بين المعايير الأساسية التي نضعها والتي على أساسها يمكن تطبيق نظام الرقابة أو اعتماد عنصر الرقابة في تقييمها للأداء وفق هذه المعايير وأهمها معايير الأداء المطلوب انجازه ة ومعيار الوقت المطلوب لأداء العمل والمشروع أو لإنجاز الهدف وتحقيقه وكذلك معيار الإنتاج المطلوب كما وكيفا، هذه بعض المعايير التي يمكن على أساسها قياس فاعلية الأداء الفعلي مع معايير الأداء المطلوب.
- **التنفيذ الفعلي** : وهي العملية التنفيذية للخطة ولهذا يجب وضع سجلات لمراقبة الانجاز الفعلي للأداء من أجل مقارنته مع الأداء المطلوب في الخطة الموضوعة والتي تحدد على أساسها المراقبة.
- **المقارنة والتقييم** : هو عمل المقارنة بين الأداء الفعلي والأداء المطلوب يسمح بالكشف عن الأخطاء والانحرافات عن المسار والهدف المحدد حيث تقوم الرقابة بتصحيح الأخطاء وتعديل الخطة إن لزم الأمر.
- **التصحيح والتعديل** : ويكون في هذه الحالة انحراف عن الخطة الموضوعة أو الأداء المطلوب لتحقيق الهدف، وذلك أنه عند وضع الخطة لا يمكن التنبؤ بما

---

[1] توفيق درويش ، **فعالية القيادة الإدارية ودورها في تحقيق [illegible] : دراسة ميدانية بشركة التراب [illegible] بمدينة بوفاريك، مذكرة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2006-2007م، ص 154-155 .

سيحدث مستقبلا، وبالتالي غالبا ما تكون الخطط غير قابلة للتطبيق حرفيا وبشكل كلي نظرا للتغيرات التي تحدث وتغيير المواقف والتي تؤثر على فعالية الخطة، ففي هذه الحالة تقوم عملية الرقابة بكشف تأثير المتغيرات الجديدة على الخطة والهدف المراد تحقيقه والتي كانت سببا في عدم تقدم الخطة واستبدالها بخطة جديدة شاملة أو جزئية تتوافق والمتغيرات الجديدة، وهذا ما قد يؤدي إلى انحراف العاملين عن الأداء المطلوب أو عدم قدرته على إيجاد الحلول الملائمة فتصحح الرقابة هذه الانحرافات وتعديلها بطريقة تسمح بتحقيق الأهداف وهذا ما يعطي تغذية عكسية للخطة

- إعادة الخطة : في حالة استحالة تنفيذ الخطة السابقة لعدة اعتبارات، أو عدم صلاحيتها للتنفيذ نظرا لظهور عوامل لم تكن في الحسبان أو عدم الأخذ باعتبارات هامة في الخطة وكانت موجودة، يتطلب الأمر في هذه الوضعية إعادة وضع خطة جديدة ملائمة.

**- ملاحظات عامة حول الرقابة :**

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة أصبحت تشكل عنصرا هاما من عناصر العمل الإداري، وهذا لا يعني فقدان الثقة بالقائم بأي مهمة إدارية عامة ولكن ضرورة الرقابة في حد ذاتها للاطمئنان إلى حسن سير العمل ولكنها غير كافية، ذلك لأن الأمانة والإخلاص من الصفات المثالية التي قد لا تتوفر في كثير من الناس بل قد تتوفر في بعضهم لوقت معين ثم يفقدونها بعد ذلك، وكثير ما كان سلوك بعض الأشخاص بعيدا عن كل شبهة خلال فترة طويلة من الزمن، ومن ثم أوقعت بهم المغريات فسلكوا طريق الانحراف الإداري، ولذا فان الإدارة العلمية يجب أن تبنى على عاملين أساسيين :

1. وضع الخطط والضوابط الكافية لكل مهمة من المهام، لكي تسير وفق قواعد واضحة تضمن تكافؤ الفرص وحسن سير المهمة وعدم الانحراف.
2. مراقبة تنفيذ هذه الخطط والضوابط بدقة وعناية، والظروف التي تمر بها بلادنا في الوقت الحالي والتي قد تلعب دورا في تهيئة جوا ملائما لانتشار الفساد والانحراف.

إن غياب الكثير من المفاهيم الخلقية والدينية والتقليدية ،وعدم تكوين مفاهيم جديدة على أسس ثابتة وصحيحة، وتدني كفاءة كثير من الكوادر العاملة في القطاعات العامة واعتمادها على المحسوبية والنفاق في تدعيم مراكزها مما يصرفها عن العمل على إثبات كفاءة حقيقية في إدارة الجهاز الإداري للدولة.

كل ذلك من العوامل الموضوعية التي تؤيد ضرورة إيجاد رقابة فعالة على كل المستويات، لكن المبالغة والغلو في الرقابة يمكن أن يؤدي إلى كثير من الانعكاسات السيئة التي تخلف أثارها السيئة والسلبية على مردود العمل الإداري و هذه الآثار نذكر منها : [(1)]

1. خلق جو من عدم الثقة بين الجهة المنفذة وجهة الرقابة.
2. خلق جو من الرهبة في نفوس القائمين بالتنفيذ.
3. ارتفاع تكاليف الرقابة بحيث تصبح عبئا على الإنتاج.
4. عدم اهتمام المسؤولين ( القيادة الإدارية) بالأمور الجوهرية للإدارة واهتمامهم بالأمور الشكلية، والتي تقع تحت نظر الرقابة بدلا من التوجه نحو تحقيق الانجازات المطلوبة.
5. استهلاك طاقات كبيرة من العناصر القادرة على الإنتاج، على الرغم من قلتها في الدولة، كما أن مهام الرقابة المبالغ فيها تعمل على نقص الإمكانات المتاحة للتنمية.

كل هذه الأمور تحد من القدرة على تحمل المسؤولية، وينقص من روح المبادرة ويشتت الجهود مما يؤدي بالنتيجة إلى شل فعالية العمل الإداري.

أضف إلى ذلك من مخاطر المبالغة في الرقابة قد تؤدي إلى آثار سلبية غير مرغوب فيها وتشتمل على الظواهر السلبية التالية : [(2)]

- التداخل في الاختصاصات والازدواجية في مجالات الرقابة.
- إعاقة ظاهرة الابتكار والإبداع الإداري.
- عدم تشجيع عملية التفويض.
- ارتفاع تكلفة الرقابة.

---

(1) خالد سماره الزعبي، **نظام الإدارة المحلية في الوطن العربي**، مرجع سابق الذكر، ص 37.

(2) موفق حديد محمد، مرجع سابق الذكر، ص 360.

- تحول الرقابة من وسيلة إلى غاية : بمعنى تصبح الرقابة غاية شخصية لبعض الأفراد ( قادة – مدراء) من أجل خدمة مصالحهم .

## XIII. دور القيادة في تفعيل نظام الرقابة المحلية :

إن النظام الرقابي هو جوهر العملية الإدارية، ولكي تتوفر العناصر الأساسية لنجاح العملية الرقابية لابد من توفر أمور أساسية لكي يتم لها النجاح، وذلك لأن الرقابة تواجه العديد من الصعوبات والمشاكل التي تعوق تفعيل العملية الرقابية وإجراءات تنفيذها على أرض الواقع، وعلية تحدد مدى صلاحية وكفاءة الإفراد الذين يقومون بعملية الرقابة وإجراءاتها تنفيذها، سواء كان هؤلاء الإفراد مرؤوسين أو مديرين.

فالمدير الإداري يستخدم الرقابة الإدارية كعملية للتأثير على أفراد المنظمة لتنفيذ أهداف المنظمة واستراتجياتها، فلم تعد الرقابة وسيلة لمعاقبة الموظف نتيجة ارتكابه خطأ معين كما كان في الماضي، وبالتالي لم تعد العقوبة هدفا بل أصبح تطوير الإنتاج وتحسين الأداء وتصحيح الأخطاء هي الغاية المنشودة من عملية الرقابة، وهذه هي نظرة الإدارة الحديثة للرقابة.

### ج- المدير الإداري كمراقب:[1]

وهي وظيفة يقوم بها المدير بهدف التأكد من أن النتائج تطابق الأهداف بمعنى آخر للتأكد من أن ما تحقق فعلاً يطابق ما كان يجب أن يتحقق.

**والرقابة كنشاط تشتمل على خطوات هي :**

أ/1- قياس النتائج الفعلية.

أ/2- مقارنة النتائج بالأهداف أو معدلات الأداء.

أ/3- تحديد الفروق بين النتائج والأهداف وطبيعتها.

أ/4- التعرف على أسباب ما يظهر من فروق والحكم على مدلولها.

أ/5- اتخاذ القرارات اللازمة لتصحيح أي انحرافات من خلال الرقابة.

[1] محمد بن سليمان الضبعان، **القيادة: أهمية اختيار المدير المناسب (الكفء)**

وفي ضوء ذلك لابد عند وضع أي برامج أو خطط لنظام الرقابة لابد من مراعاة بعض الأمور الأساسية التي تحدد بموجبها نجاح هذه العملية الرقابية، وعلية لابد أن يكون الأفراد الذين يقومون بوضع البرامج الرقابية من ذوي الكفاءات العالية والأخلاق المهنية والسمعة الطيبة المشهود ة لهم و التي تساهم بوضع نظام رقابي فعال، وبالتالي فعملية اختيار الأفراد المراقبين الذين يتمتعون بالمصداقية والأمانة والفطنة والخبرة التي تساعدهم بسرعة اكتشاف الانحرافات في بدايتها أوالتنبؤ بها قبل وقوعها، ومن ثمة اتخاذ الإجراءات اللازمة التي تمنع حدوثها وتلافيها ومن ثم القيام بتصحيحها قبل وقوعها.

ومن الصعوبات التي تواجه العملية الرقابية عدم قبول النظام الرقابي من قبل بعض الأفراد سواء كانوا مرؤوسين – مديرين وذلك لأنهم يعتبرون أن الرقابة يتعارض مع بعض مصالحهم هذا من جهة، والأمر الأخر هو واعتبار أن النظام الرقابي يقلل من الثقة لدى القيادة الإدارية في المرؤوسين وكذا المديرين، وبناء عليه لابد من الاعتراف بأهميتها أولا من جهة العمال والمسؤولين معا، والاقتناع بالحاجة إليها لضرورتها، وأيضا إقناعهم بمدى فعاليتها لحماية المال العام والخاص وكذا تسهم في نجاح إدارة المنظمة، وهذا بدورة يتطلب توفير أفراد فنيين ومتخصصين وذوي خبرة عالية في مجال أعمالهم وتدريبهم على وسائل الرقابة الفعالة وطرقها، وهنا يأتي أهمية العنصر البشري في تفعيل النظام الرقابي ومن هذا المنطلق يرى الدكتور عادل حسين في مؤلفة (التنظيم الصناعي وإدارة الإنتاج) أنه لكي يتحقق نظام رقابي فعال يتطلب ضرورة توفر ما يلي:[1]

- **الاعتراف بالحاجة إلى ضرورة الرقابة** : وفي هذه الحالة يجب الاعتراف بضرورة الاعتراف بضرورتها من طرف كافة العاملين في المنظمة، كون أن العنصر البشري يعد من المعوقات الرئيسية للنظام الرقابي والمتمثل في المقاومة التي يبديها الأفراد العاملين بالمنظمة تجاه أنظمة الرقابة المفروضة عليهم لاعتقادهم بعدم أهميتها أو لحاجة في نفس يعقوب بمعنى اصح رفض أنظمة الرقابة لأنها تحقيق مصالحهم الشخصية وهناك من يرفض الرقابة تجنبا للأعمال التي يرونها زائدة عن مهامهم ومرهقة لهم أو لاعتقادهم أنها تمثل عدم ثقة الإدارة بقدراتهم اعتقادا منهم أنهم يقومون بأعمالهم على أحسن وجه ولا حاجة للرقابة، ومن هنا تأتي الحاجة إلى ضرورة الإقناع بدور الرقابة وأهدافها والتي

---

(1) عادل حسين، **التنظيم الصناعي وإدارة الإنتاج**، بيروت : دار النهضة العربية، 1988، ص 521-522.

تساهم في تحفيز هم على أداء العمل على أحسن طريقة وبالتالي تقدير الأفراد كلا بحسب قدراته ومنحهم مناصب في إعمالهم بناءا على التقارير الرقابية المرفوعة إلى القيادات الإدارية.

- **التعاون :** يتوقف نجاح الرقابة على درجة التعاون جميع أفراد المنظمة على تنفيذ الخطة الموضوعة من طرف الأفراد العاملين بالمنظمة، فنجاح الرقابة هي مسئولية الجميع، ولهذا فلابد من إقناع العاملين بأهميتها وضرورتها الوظيفية في تحقيق نجاح وفعالية المؤسسة، وإقناعهم بأن المسئولية هي تضامنية بين جميع العاملين بالمؤسسة، وان غاية الرقابة هي مساعدتهم على التكيف وتنفيذ الخطة وفقا للسياسة المرسومة للمنظمة وإنها تقوم بتصحيح الانحرافات أن وجدت في وقتها.

- **التعليم والتدريب :** إن الوظيفة الرقابية تحتاج إلى إدارة تقوم بمهام التدريب للعاملين بالمنظمة والذين يقومون بوظيفة الرقابة وتعريفهم بمجال وتقنيات وطرق النظام الرقابي الفعال، بدون أن يكون هناك تأثير سلبي على مجموعة العاملين في المنظمة وعلى طريقة أدائهم والذي يتجلى في صورة تدريبهم على العلاقات الإنسانية، وطرق التعامل والاتصال الفعالة التي تسمح بتقبل الغير لما يطلب منهم القيام به دون المساس أو شعور العامل بجرح كرامته والتقليل من أهميته، أضف إلى ذلك تدريبهم على أنواع الوسائل والأداء الفعال لإجراءات العمل، حتى يتسنى لهم توجيه وتصحيح الانحراف عن الأداء المطلوب نحو ما كان يجب أن يكون لتحقيق الأهداف المرسومة، كما أن عملية التدريب ليست عملية مؤقتة بل هي عملية مستمرة لمتابعة أي تغيير طارئ في نظام العمل والتكنولوجيا.

### 1. أهمية الرقابة الإدارية :

إن الرقابة الإدارية هي جوهر العملية الإدارية والقلب المحرك للإدارة العامة، حيث تمثل هذه الرقابة في نظر البعض نظاما فنيا وإداريا بموجبه يمكن أن نصل إلى تحقيق أكبر قدر من الكفاية في الأداء الوظيفي ولذلك لقيت الرقابة اهتماما كبيرا في إدارة الإعمال العامة، بل وكذا الخاصة، أيضا أن الرقابة تعتبر أمرا ضروريا في الإدارة اللامركزية، وذلك بغرض اتخاذ القرارات الجوهرية لأن النظام الرقابي الفعال يوفر المعايير المحددة مسبقا، والقياسات الخاصة بالأداء الجاري وتحليل البيانات وتقييم الأداء

وهذه المعلومات تعتبر أساسية لعملية اتخاذ القرارات، أو لتوفير الأسس القانونية للعلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية مما يساعد على المحافظة على وحدة الدولة.

أضف إلى ذلك تأتي أهمية الرقابة في دورها للحد من سوء استخدام الموارد العامة وتحسين أداء الخدمات العامة كما أنها تؤدي إلى منع الانحرافات قبل وقوعها إلى جانب التأكيد من تحقيق النتائج المطلوبة وفقا لأهداف والسياسات الموضوعة سلفا.

كما نود الإشارة إلى الدور الأساسي والهام للرقابة الإدارية فهي تعتبر مدخلا هاما للإصلاح الإداري ووسيلة رادعة لمظاهر الفساد، ولذلك فان الكثير من البلدان التي تسعى إلى تحديث جهازها الإداري وتحسين خدماتها تعمل على البحث على النظم الجيدة للرقابة والمحاسبة على الإعمال، كما تعتبر الرقابة الإدارية من ناحية أخرى نقطة ارتكاز لفاعلية الرقابة الأخرى على أعمال الإدارة العامة وكذا الرقابة القضائية والرقابة السياسية.

## 2. العلاقة بين الرقابة والقيادة الإدارية:

إن العلاقة بين الرقابة والقيادة الإدارية هي علاقة تكاملية، فالرقابة الإدارية تعد صمام الأمان للقائد الإداري من خلال معرفة كافة الأنشطة والإعمال التي تحصل في المنظمة، وبالتالي تحديد حجم النتائج والانجازات التي تتم خلال فترة محددة وتقييم نجاحها، أيضا إن الرقابة الإدارية تنبه المدير والقائد الإداري إلى وجود أو احتمال حدوث مشاكل خطيرة في المنظمة، ومن هنا تلعب الرقابة دورا هاما في تجهيز وتدعيم المدير بالمعلومات المتعلقة بالتقدم والتطور والنمو داخل المنظمة، وتوفر هذه المعلومات يستطيع المدير أن يستخدمها لأغراض التالية : [1]

1. منع وقوع الأزمات التي تهدد كيان المنظمة : وفرة المعلومات لمدير وعلمه بما يجري بالمنظمة يستطيع أن يتحكم في المشاكل الصغيرة التي يمكن معالجتها وتصحيحها في وقتها قبل أن تتحول إلى أزمات مستعصية.
2. تقييم الأداء الوظيفي للعاملين : أن استخدام الوسائل الرقابية الملائمة يوفر للمدير معلومات تتعلق بالأداء الوظيفي للعاملين في المنظمة.
3. تقييم حجم الإنتاج.

---

[1] موفق حديد محمد، مرجع سابق الذكر، ص 344-345.

4. تحديث الخطط : تعمل الوسائل الرقابية لتمكين المدير من معرفة ما يتم تنفيذه من الخطة المرسومة ومقارنته مع ما هو مخطط مسبقا.

5. المحافظة على موجودات المنظمة : تعمل الرقابة على حماية أصول المؤسسة وممتلكاتها من الاستعمال والإهدار وعدم تشغيلها بالطاقة الكاملة.

وبناءا على ما سبق فإن انجاز وظيفة الرقابة تتطلب من المدير أن يوازن بين اهتمامين أساسين هما (الاستقرار وتحقيق الهدف).

وعلى هذا الأساس يمكن القول إن القيادة الناجحة هي التي تساهم في تطوير أجهزتها الإدارية من خلال تحسين خدماتها للمواطنين، ويأتي ذلك عن طريق البحث على النظم الجيدة للرقابة والمحاسبة على الأعمال، وبالتالي تحقيق النتائج والأهداف العامة للمنظمة.

## الرقابة واللامركزية :

إن الرقابة الإدارية تعتبر أمرا ضروريا في حالة قيام اللامركزية في الإدارة سواء لاتخاذ القرارات الجوهرية لأن النظام الرقابي الفعال يوفر المعايير المحددة مسبقا، والقياسات الخاصة بالأداء الجاري وتحليل البيانات وتقييم الأداء وهذه المعلومات تعتبر أساسية لعملية اتخاذ القرارات، أو لتوفير الأسس القانونية للعلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية مما يساعد على المحافظة على وحدة الدولة.

كما تعتبر الرقابة الإدارية في ظل المركزية أداة لمعاونة الإدارة العليا لتقويم قراراتها الخاصة، وتسلسل المسئولية الإدارية قد يؤدي إلى تغير مراكز الاهتمام الرقابة ولكنة لا يغير العوامل التي تجعل الرقابة أمرا ضروريا ،كما لا يجوز الإفراط في عملية الرقابة حتى لا تفقد الرقابة من أهميتها وتفرغ من محتواها.

وتمارس الإدارة العامة الرقابة الإدارية على أعمالها بوسائل مختلفة قانونية وفنية، كما تمارسها أيضا على الكادر البشري في الجهاز الإداري باعتباره شريان الحياة للسلطة التنفيذية، لأن الموظف العام القادر والمتفاني في عملة يبث النشاط في المنظمات العامة في حين أن الموظف غير الملتزم بإعدامه وإلغائه، وتتم الرقابة على الموظف من خلال طائفة من الآليات التي تؤدي إلى فاعلية الجهاز الإداري ومنها ضوابط التعيين والترقيات والحوافز، ومن خلال العرض السابق عن أهداف وغاية الرقابة سواء في المنظمات

الدولية أو الإقليمية أو المحلية ونخص بالذكر الجمهورية اليمنية يتبين لنا أن الرقابة التي تقوم بها الإدارة على نفسها، هي رقابة تؤدي إلى الحد من سوء استخدام الموارد العامة وتؤدي إلى تحسين أداء الخدمات العامة، كما أنها تؤدي إلى منع الانحرافات قبل وقوعها إلى جانب التأكد من تحقيق النتائج المطلوبة وفقا للأهداف والسياسات الموضوعة.

والرقابة الإدارية التي تقوم بها الإدارة على نفسها يمكن أن تساهم في تحقيق فاعلية الجهاز الإداري للدولة، فنظام الرقابة الفعال هو الذي يؤدي إلى التوازن السليم بين المرونة في ممارسة الأعمال المطلوبة وبين الخضوع للمسألة، وهذه الرقابة تشمل جميع المجالات المختلفة في النشاط الإداري سواء كانت الحكومة المركزية أو اللامركزية بالإضافة إلى الرقابة التي تقوم بها الأجهزة المركزية المتخصصة والتي يتلخص دورها بمراقبة أعمال الإدارة العامة وتقويمها، وذلك لكي لا توجه جهود الإدارة توجيها سيئا وكي يتم تحقيق برنامج تدقيق متزن ومقبول عبر كافة جوانب الميدان الذي يقع تحت مسئولية هذه الأجهزة المركزية المتخصصة.

أضف إلى ذلك تعتبر الرقابة مدخلا هاما للإصلاح الإداري من داخل الإدارة ذاتها ولذلك فإن الكثير من البلدان التي تسعى إلى تحديث جهازها الإداري وتحسين خدماتها تعمل على البحث على النظم الجيدة للرقابة والمحاسبة على الأعمال العامة للجهاز الإداري للدولة. كما تعتبر الرقابة الإدارية من ناحية أخرى نقطة ارتكاز لفاعلية الرقابة الأخرى على أعمال الإدارة العامة وكذا على الرقابة القضائية والرقابة السياسية.

وبناء على تلك المنطلقات السابقة والتي تم شرحها عن الرقابة بصفة عامة، يمكن أن نتوصل إلى مجموعة من النتائج عن الرقابة الفعالة في مجالاتها المتعددة ولكي تتحقق الرقابة وتضمن نجاحها في المنظمات العامة يجب القيام بالآتي :

- يجب أن يتم التنسيق بين الأجهزة الرقابية المركزية والمحلية بحيث تتمكن السلطة المركزية من متابعة تنفيذ الخطط والبرامج القومية عن طريق فروعها بالمحليات (الهيئات اللامركزية المحلية)، وفي نفس الوقت تتمكن السلطة المحلية من متابعة وتنفيذ الخطط والبرامج للخدمات العامة المحلية وفي مقدمتها خدمتي التعليم والصحة.

- أن تكون الرقابة على النتائج وليست على حجم الأعمال، أي كل صغيرة وكبيرة، وان يكون تدخل السلطة العليا مقصورا على منع أو علاج الأخطاء الكبيرة، أما الأخطاء الصغيرة يمكن علاجها باللوائح.
- العمل على الحد من رقابة الحكومة المركزية على المحليات سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حتى تتمكن المحليات من القيام بأعبائها ومهامها على أكمل وجه، ولا تصبح مجرد واجهة للنظام السياسي والإداري للدولة.
- فيما يخص المجالس المحلية لابد من التأكيد على حق أعضاء المجالس المحلية الشعبية في تقديم الأسئلة وطلبات الإحاطة للمسئولين وعرض المعوقات والمشاكل التي تواجههم عليهم وذلك حتى يتم حل المشاكل بفاعلية.
- تطبيق اللامركزية الإدارة المحلية الفعلية وذلك بالسماح للهيئات المحلية بفرض وتحصيل الرسوم من طالب الخدمة ( المواطن المحلي ) مقابل أدائها خدماتها على أحسن وجه.
- تزويد المجالس المحلية الشعبية بصورة من تقارير هيئات الرقابة والتفتيش والمتابعة لتكون عونا لها على استكمال مقومات الرقابة الشعبية المحلية وتحقيق وحدة الاتصال بين المجالس المحلي على مستوى المحافظة.

ونود الإحاطة إلى ضرورة إنشاء مكاتب متخصصة للاهتمام بأعمال البحوث والمتابعة وأعمال البيانات والإحصاءات وتحليلها تحليلا علميا سليما، وأيضا تطوير مكاتب الشكاوى بما يحقق العناية والجدية في دراسة الشكاوى وخاصة الموضوعية منها، والخروج بمؤشرات يمكن أن تعاون في تطوير أساليب أداء الخدمة، وإعطاء الاهتمام المتزايد بصندوق الشكاوى للجماهير ووضعه في مكان عام وظاهر في المحافظة أو المنطقة.

# ƤǨƘƦǨǀ ǨǆžǞǨǀ

# ŋǿǮǲɋǩǀو ɲƳƙǿǟǩǀ ѲÊƸǂǭ

# ǰ ǯǿǩǀ Ǽǝ ŋǿǫƮǯǩǀ

في هذا **KJlKl üT2l** سوف يتناول ويركز الباحث على المحاور الرئيسة الآتية :

*- مشكلات اقتصادية

- معوقات اقتصادية عامة
- معوقات مالية (عدم كفاية الموارد الما ليه والمحلية)

*- مشكلات إدارية

- مشكلات إدارية عامة
- الفساد الإداري على المستوى المحلي
- مشكلات متعلقة بالإدارة
- غموض اختصاصات وسلطات القيادات المحلية

*- مشكلات سياسية

- الأحداث السياسية
- الديمقراطية والتعددية الحزبية
- مشكلات تتعلق بالمشاركة الشعبية
- عدم استقرار القيادات المحلية في الوحدات المحلية

*- معوقات اجتماعية

- معوقات تتعلق بالقبيلة (شيوع نسق قيمي وثقافي معوق للتنمية المحلية)
- معوقات تتعلق بالعادات والتقاليد
- معوقات الحركة التعاونية
- الصراعات الداخلية للأحزاب السياسية والانتماءات الحزبية والقبلية الضيقة .

*الخلاصة والاستنتاجات.

**تمهيد:**

إن المعركة والتحديات القادمة والتي تخوضها معظم الدول النامية هي تحقيق أهداف التنمية والمحلية على حد سواء، كما أن تحقيق هذه الأهداف تعتمد في المقام الأول على العنصر البشري، والذي يمثل حجر أساس في العملية التنموية، على اعتبار أن الإنسان هو أساس التنمية، فمهما توافرت رؤوس الأموال والآلات والنظم السليمة، فان كفاءة استخدام هذه الوسائل يعتمد بالدرجة الأولى على قدرة ومهارة الأفراد العاملين ورغبتهم وإصرارهم في تحقيق أهداف التنمية.

وبالرجوع إلى واقع بيئتنا العربية والإسلامية والتي تدخل ضمن الدول النامية (المستضعفة) نجد أن من أهم المشاكل والمعوقات التي تواجه الإدارة في الدول النامية، تكمن في عجز القيادات الإدارية عن القيام بدورها القيادي، وحل المشاكل المعقدة التي تواجهها في ظل مرحلة التغيير والتطوير. التي تشهدها الأجهزة الإدارية في مؤسساتها الحكومية لهذه الدول في مرحلتها الحالية، حيث تواجه القيادة والتنمية المحلية في اليمن مجموعة من المشاكل والمعوقات المتعددة، سواء كانت هذه المشاكل سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية... وهي مشاكل ترجع أساسا إلى القيادة المحلية ذاتها، وهذه المشاكل مجتمعة تؤثر في عملية التنمية المحلية، وخاصة مشكلة الفساد الإداري، أو قد تكون بعيدة عن هذه القيادة ولكنها تؤثر في أدائها لدورها في عملية التنمية.

ونشير هنا إلى حقيقة مهمة بأن التنمية هي هدف، وليست وسيلة، والوسيلة لها هي التخطيط السليم، والهدف منها السير نحو الأفضل ولن يتحقق ذلك إلا عن طريق وجود قيادة محلية كفؤة، توفر نظاما للإدارة المحلية المتمثل في أجهزة السلطة المحلية والذي يتم من خلاله تحقيق التنمية المحلية. وبالرغم من ذلك هناك بعض المشكلات والمعوقات التي تقف وتعترض القيادة والتنمية المحلية التي هي محور دراستنا في هذا البحث.

وهذه المعوقات سوف يتم التركيز عليها منذ قيام دولة الوحدة في 22 ماي 1990 على اعتبار أن القيادة والتنمية المحلية في اليمن تواجه العديد من الإشكالات، وتتمثل أهم هذه المشاكل في نقص الموارد المالية المحلية، والفساد الإداري على المستوى المحلي، وعدم استقرار تشريعات الإدارة المحلية، وأيضا عدم استقرار القيادات المحلية، والتلوث البيئي، وعدم توفر معايير علمية محددة يتم على أساسها اختيار القيادات المحلية في الوحدات المحلية، وكذلك شيوع نسق قيمي معوق للتنمية المحلية... الخ إذ تتعدد المعوقات لتشمل

المعوقات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، والإدارية، وأيضا اتساع مساحة الفقر المنتشرة في أنحاء اليمن، والتي قد تصل إلى 50% وفقا لإحصائية تقرير التنمية البشرية لليمن لعام (2001/2000) ، وجاء ذلك لما شهدته اليمن من صراعات داخلية، أدت إلى أزمات سياسية فضلا عن المشكلات الخارجية، كل ذلك أدى إلى إعاقة عملية التنمية المحلية، وإهدار الكثير من الطاقات والموارد وسخرت لطريق غير طريق خدمة التنمية.

وسوف يتم التركيز على تلك المعوقات، سواء كانت معوقات داخلية نابعة من البيئة الاجتماعية والإدارية، أو معوقات خارجية تأتي من خارج تلك البيئة وقد تكون معوقات طبيعية (وعورة التضاريس وخاصة في الأرياف)، كما قد تكون معوقات اصطناعية تتمثل في فعل إداري ومستهدف (اصطناع أزمات إدارية في كيان الجهاز الإداري).

وفي ضوء ذلك سوف يقوم الباحث بدراسة وتحليل تلك المشاكل والمعوقات السابقة، و التي قد تواجه القيادة والتنمية المحلية وتقف أمام مسار تحقيق نظام الإدارة المحلية في اليمن كما سيأتي بيانه:

## I. المشاكل الاقتصادية :

### - الأوضاع الاقتصادية :

تعد الجمهورية اليمنية من الدول الأقل نموا اقتصاديا في العالم، والتي تصنف وفقا لتقرير التنمية البشرية لليمن للعام (2000-2001) من الدول الفقيرة جدا وكما هو واضح أن مساحة الفقر منتشرة بين المجتمع اليمني، والتي تأخذ نسبة كبيرة قد تصل إلى 50 % من عدد السكان، ويعود ذلك إلى ما شهدته اليمن من العديد من التحديات والصعوبات، وخاصة منذ بداية التسعينيات من القرن الماضي، من متغيرات غير متوقعة تمثلا في عاملين رئيسيين هما إعادة توحيد شطري اليمن في 22 مايو 1990 وما ترتب من أثار باهظة ومكلفة على الاقتصاد اليمني.

أيضا آثار حرب الخليج الثانية (1990-1991) وما ترتب عليها من العودة المفاجئة لحوالي مليون مغترب يمني من دول الخليج بعد الحرب، ونتج عنها تعليق دول الخليج وغيرها المعونات الاقتصادية الخارجية لليمن، وهذه العودة المفاجئة للمغتربين معناها فقدان اليمن كثيرا من الحوالات(*) المالية، والتي تقدر بحوالي مليار دولار سنويا، على

(*) وهي العائدات المالية للمغتربين في الخارج والذين يقومون بتحويلها إلى أهاليهم في قرى ومحافظات اليمن .

الرغم من أن الموارد الاقتصادية لليمن محدودة، وأيضا الأمر الذي زاد الطين بله هو إضافة تعداد سكاني يقدر بحوالي مليون شخص عاطل عن العمل، أضف إلى ذلك حرب صيف 1994 وما ترتب عليها من آثار وخيمة (حرب الانفصال) والتي كلفت الدولة حوالي 8 مليار دولار في ظل حداثة ظهور الدولة الجديدة الموحدة. ناهيك عن شن خمسة حروب عسكرية ضد المتمردين (الحوثيين ) في صعده شمال اليمن أدت إلى انهيار في بنية الاقتصاد.

كل هذه الظروف مجتمعة قادت وأدت بالاقتصاد اليمني إلى انهيار شبه الكلي لعام 1995، وما ترتب علية من ارتفاع في نسبة العاطلين عن العمل تقدر بحوالي 38%، وعجز في الميزانية يقدر بحوالي 50%، واحتياط نقدي من العملات الصعبة بما يعادل 30 مليون دولار، ونتيجة لذلك ارتفعت نسبة التضخم والبطالة، وارتفعت أسعار ا السلع الاستهلاكية وتفاقمت الأوضاع الاقتصادية، ولذلك ازداد عدد الأسر التي تعيش تحت خط الفقر الغذائي، والتي قدرت مابين عامي (1998-2000) ما بين 33% و40% من عدد السكان[1].

وفيما يخص تطور الأوضاع الاقتصادية في اليمن سوف نوضح ذلك بإيجاز خلال الفترة 90-1994، من خلال ثلاثة مؤشرات اقتصادية هي مبينة كالآتي : [2]

## 1. المؤشر الاقتصادي الأول :

1- عجز كبير في الموازنة العامة للدولة وصل إلى حوالي 9.14 من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1994.
2- استنزاف معظم موارد الخزينة العامة في الدعم غير الموجه.
3- تضخم مرتفع ازداد على 50% نتيجة تمويل العجز عن طريق الإصدار النقدي.
4- نمو اقتصادي ضعيف، وجمود الاستثمار، وهروب رأس المال.
5- تراجع حاد في قيمة العملة الوطنية، مع وجود صرف متعددة.
6- تفشي البطالة بأشكالها المختلفة وزيادة معدلاتها إلى مستويات غير مسبوقة.

---

(1) بوب بوس، **الطريق نحو السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية : تقرير مقدم لحكومة الجمهورية اليمنية والجهات المانحة (الهولندية)**، ترجمة أكرم الهندي، صنعاء : بدون دار نشر، مايو 2001، ص 12.

(2) الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتنمية)، **استراتيجية التخفيف من الفقر (2003-2005)**، ص 32.

7- تحقيق عجز في ميزاني التجارة والمدفوعات وارتفاع المديونية الخارجية العجز عن الوفاء بالالتزامات الدولية.

8- تدهور شديد في مستوى الخدمات الاجتماعية الأساسية.

9- جمود العلاقات مع المنظمات الدولية والدول المانحة.

## 2. المؤشر [illegible] الثاني : [1].

ملامح اتجاه السياسات المالية والنقدية خلال الفترة 90-1994م للدولة هي كالآتي :

1- تبني سياسات مالية توسعية، والذي انعكس في تطور عجز الموازنة.

2- التحيز لصالح الإنفاق الجاري، وخاصة الأجور والمرتبات، على حساب الإنفاق الاستثماري، ولذا لم تكن للسياسات المالية مشجعة وداعمة للنمو الاقتصادي القابل للاستمرار.

3- اعتماد معالجة تمويل عجز الموازنة بالأسلوب التضخمي، مما ساهم في خلق بيئة كلية غير مناسبة للاستقرار الاقتصادي ولمناخ الاستثمار.

4- عكست السياسات المالية سياسات للإنفاق ولم تهتم بتنمية الإيرادات.

5- اتصف هيكل الإيرادات العامة بعدد من العيوب أبرزها ضعف كفاءة التحصيل، وتبني أنظمة وممارسات مشجعة للتهرب الضريبي، وكذلك الإعفاءات المباشرة وغير المباشرة، إضافة إلى وجود أنشطة اقتصادية غير رسمية، وبعيدة عن متناول النظام الضريبي.

6- قيام النظام الضريبي على أساس اعتبارات مالية بحتة، ولم يعكس أولويات الأهداف الاقتصادية من حيث التأثير على حوافز الادخار والاستثمار.

7- السياسات المالية لم تكن داعمة ومشجعة للتنمية البشرية، إذا ما نظرنا إلى نصيب الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية.

8- تعدد سعر الصرف، والذي أدى إلى أرباح ريعية لفئة من الناس من خلال المضاربة وسوء استغلال الرصيد من النقد الأجنبي

---

[1] المرجع نفسه، ص32-33.

**3.** أما بالنسبة **لmDشر ÛlT5ثqlă KJlkl** :

يتمثل في مصادر دخل الموظف الحكومي، بسبب تدني الأجور اضطر الكثيرون للبحث عن مصادر أخرى للدخل، حيث تظهر بيانات مسح الأسرة 1998 أن متوسط اجر الموظف لم يتجاوز(55.3%) من إجمالي دخل أفراد الأسرة الذين يعولهم. ويمثل الدخل من الأعمال التي يقوم بها الموظف لحسابه الخاص 17.2%، يليه الدخل من مصادر أخرى كالميراث والمهور والجوائز والهدايا ونحوها (13.1)، ثم دخول الملكية كالإيجارات وأرباح الأسهم والودائع (9.1%)، وأخيرا الدخل من التحويلات الجارية كمعاشات التقاعد وتعويضات التأمين، والتحويلات الداخلية من الخارج (5.3%).

وخلاصة القول يمكن تحديد أهم المشكلات التي واجهت الاقتصاد اليمني في العناصر الآتية: [1]

1. انخفاض مستوى المعيشة نتيجة تدني نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي.
2. ارتفاع معدل البطالة بأشكالها المختلفة.
3. اعتماد الاقتصاد الوطني على موارد النفط.
4. محدودية موارد الاقتصاد من النقد الأجنبي.
5. الاختلال في الموازين العامة للدولة.
6. عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات.
7. ارتفاع المديونية الخارجية.

ونود الإشارة لوضعية القوى العاملة إذ يلاحظ أن الزيادة الكبيرة في قوة العمل يعود جزئيا إلى نمو مشاركة المرأة الذي حقق متوسطا سنويا 8.2% ولتصل إلى 17.7% في عام 1995، مما يعكس تزايد إقبال المرأة في سعيها لتحسين أوضاعها وأحوالها المعيشية. وبذلك ارتفعت حصة الإناث في قوة العمل، حيث تعمل اغلبهن في الزراعة وبنسبة إسهام تصل إلى 85% من إجمالي الإناث العاملات، يليه قطاع الخدمات الحكومية الذي سجل نموا في عمالة الإناث بمتوسط سنوي 7.4% خلال الفترة الماضية، فقطاع الصناعات التحويلية الذي حققت فيه الإناث نموا متوسطا قدرة بـ 4.1% في السنة. وفي هذا السياق السؤال يطرح نفسه، ما هو دور القيادة النسائية في تحقيق التنمية المحلية في المجتمع ؟

---

[1] المرجع نفسه، ص 34.

وكيف يتم تشخيص واقع المرأة اليمنية في سوق العمل، وتأثير ذلك على عملية التنمية المحلية ؟.

وما هي فرص العمل المتاحة للمرأة من حيث الكم والكيف في القطاعين الحكومي والخاص ؟

## II. القيادة النسائية والتنمية المحلية :

إن الحديث عن القيادة النسائية وعلاقتها بالتنمية بصفة عامة، أو بالتنمية المحلية بصفة خاصة، أخذ اهتمام العديد من المهتمين في هذا الجانب سواء كانوا مؤلفين وأدباء ومفكرين وباحثين، وذلك لما لهذا الموضوع من أهمية كبيرة في المجتمع، وفي هذا السياق سوف نوضح العلاقة بين القيادة والمرأة وتأثيرها على التنمية، من خلال الرجوع إلى قولة سبحانه و تعالى على لسان بلقيس في سورة النمل (قالت يأيها الملأ أفتوني في أمري ما كنت قاطعة أمرا حتى تشهدون قالوا نحن أولوا قوة وأولوا بأس شديد والأمر إليك فانظري ماذا تأمرين)(1) صدق الله العظيم، أن المفهوم المستنبط من الآيتين الكريمتين أن اليمن قديما وبالتحديد في عهد حكم الملكة بلقيس ملكة دولة سبأ ، أن هذه الدولة السبئية شهدت عهد رخاء وتقدم في كافة مجالات الحياة المختلفة، مما انعكس على حياة أبناء اليمن فكانوا أصحاب قوة في الفكر والإدارة والعمل، وكانوا أيضا أولي بأس في النفير والحرب، كما أحدثوا سبقا في الممارسة الديمقراطية منقطع النظير.

وبما أن قوة الفكر والإدارة التي تميزوا بها لم تزدهم إلا حكمة وتواضعا مع قيادتهم، وهذه ميزة لم ينفرد بها إلا أهل اليمن، وذلك بشهادة الصادق المصدوق محمد بن عبد الله عليه الصلاة والسلام حيث قال: " الإيمان يماني والحكمة يمانية " .

ومن هذا المنطلق نجد أن المرأة في الماضي كانت تتولى مناصب قيادية، وكانت تمتلك مهارات ومقومات قيادية فعالة، استطاعت من خلالها أن تحقق إدارة متطورة وسليمة ترعى مصالح الشعب، وذلك باستغلال الموارد المتاحة لتلبي رغبات وحاجات الشعب، وأيضا حققت نهضة في كافة المجالات الاقتصادية، والعمرانية، والاجتماعية، والسياسية... الخ، وذلك لا يتأتى إلا عندما يشارك كافة أبناء الشعب في إدارة شئون حياتهم من خلال إشراكهم في الحكم واتخاذ القرار. وبناء على ذلك وفي ظل هذه القيادة

---

(1) القرآن الكريم، " **سورة النمل** "، الآية (32-33).

النسائية استطاعت تحقيق العديد من الأهداف الإستراتجية والمنجزات الكثيرة في كافة مجالات الحياة المختلفة، وبذلك نشأت دولة قوية تستطيع مواجهة التحديات الداخلية والخارجية، ولذلك تحققت لليمنيين حضارة تاريخية عظيمة يشهد لها التاريخ بذلك، وهي حضارة سبأ، ومعين، حمير... الخ. أما في وقتنا الحاضر وبالمقارنة مع الماضي، نجد أن المرأة لم تأخذ حظها الفعلي في المساهمة في التنمية في مجالات الحياة المتعددة إلا قليلا منها، وسنتناول هذه المعلومات بالأرقام، ونضرب أمثلة على ذلك فيما يخص وضع المرأة في المجال التعليمي والصحي، وفي هذا الجانب تتفق كل من الدكتورة رشيدة الهمداني رئيسة اللجنة الوطنية للمرأة، والأستاذة رمزية الارياني رئيسه اتحاد نساء اليمن، على أن **الأوضاع التعليمية** والصحية من العوامل الرئيسة في تخلف المرأة اليمنية، إلى جوانب عوامل أخرى مما تجعل المرأة غير مساهمة في عملية التنمية، وغير ناشطة اجتماعيا فضلا عن الأوضاع الاجتماعية والسياسية، والاقتصادية، بالنظر إلى شقيقها الرجل ليس هناك أي مقارنة، فنسبة الأمية بين النساء اليمنيات تصل إلى 65% إذ نسبة الأمية منتشرة بين نساء الحضر تصل إلى 39.9% ونساء الريف إلى 78.2% كما إن نسب الفتيات الملتحقات بالتعليم الأساسي لا تتجاوز 38.6%. كما تسجل المرأة تواجدا طفيفا في مجال التعليم الفني والتدريب المهني لا تتجاوز 11 ،4% فقط، بالإضافة إلى نسبة الملتحقات بالتعليم الجامعي لا يزال يشكل نسبة 28% من الفتيات.أما في **المجال الصحي** تعاني المرأة اليمنية من معدل مرتفع لوفيات الأمهات، حيث تشير الإحصائيات الطبية أن معدل وفيات الأمهات لكل 366 من كل 10.000 حية، وان عدد المراكز المختصة بالأمومة والطفولة في عموم محافظات الجمهورية 460 مركزا فقط[1]

**وفي مجال سوق العمل** لا تتجاوز مشاركة المرأة في سوق العمل بنسبة 7،32%، مقابل 1،72% من النساء ضمن السكان غير النشطاء اقتصاديا...، بينما تبلغ نسبة البطالة بين النساء 2،80% مقابل 5،12%، كما إن نسبة البطالة بين أوساط الفتيات الشابات بين سن (15-29) تصل إلى 8،55% من إجمالي البطالة بين النساء، وأن نسبة النساء العاملات بأجر مقابل 8،91 % من الرجال، وتمثل المرأة العاملة في القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية 3،28% مقابل 3،9% من العاملين في القطاع الحكومي والعام [2].

---

[1] **وضع المرأة في اليمن**، صنعاء : اللجنة الوطنية للمرأة، سبتمبر 2000، ص 35.

[2] المرجع نفسه، ص 35-36.

وفي المجال نفسه فإن نسبة 7،94% تمثل نسبة العاملات في قطاع الزراعة والصيد، والحراجة من إجمالي العاملات في القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية و 3،18% في قطاع التعليم، وأن نسبة 9،24% من إجمالي المشتغلات يعملن في الصحة والعمل الاجتماعي، والإشارة إلى فإن 7،92% من إجمالي النساء العاملات يعملن في قطاع غير رسمي، كما تشير الدراسة إلى أن نسبة النساء ضمن المشرعين وكبار المسؤولين والمديرين تمثل 4،4% فقط، وان نسبة الأسر الفقيرة التي ترأسها نساء تقع تحت خط الفقر الأدنى تقدر بحوالي 8،13%.

أضف إلى ذلك إن المرأة تشكل نحو 42% من إجمالي عدد العاملين في القطاع الزراعي، وهو من اكبر القطاعات يزيد فيه مجموع العاملين عن نصف مليون امرأة،كما أن المرأة تشكل نسبة 09% من إجمالي عدد الحرفيين في البلاد، ونسبة 20% من إجمال عدد الوظائف الفنية ونحو 11% من إجمال عدد الوظائف الكتابية، بينما لا تزيد نسبة النساء المشاركات في الوظائف الإدارية والعليا على 05% من إجمال عدد الوظائف،كما أن المشاركات في الأعمال التجارية والإنتاجية الأخرى في البلاد وتقدر بـ 700 ألف سيدة يمنية، ولهن دورا مهم في التنمية لا يمكن تجاهله.[1]

أما فيما يتعلق بعدم تقدير جهود المرأة والاعتراف بدورها على الرغم من أنها تتحمل مسؤوليات كبيرة، فهي تمثل ربة البيت والمربية والمحافظة على الجوانب الاقتصادية للأسرة، وبالرغم من ذلك فإن المجتمع اليمني يتسم بأنه مجتمع ذكوري، أي تتركز فيه السلطات بيد الذكور سواء على مستوى الأسر، أو على مستوى المؤسسات والتنظيمات الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية بشكل عام، فإن مشاركة المرأة في صنع القرارات العامة محدودة على الرغم من تحمل المرأة لمعظم تبعات ومسؤوليات الحياة.

---

[1] وهيبة غالب فارع، " المرأة والديمقراطية في اليمن " **مجلة دراسات يمنية**، صنعاء : مركز الدراسات والبحوث اليمنية، عدد(54)، سبتمبر 1997، ص 279-280.

وفيما يعيق الاعتراف بدور المرأة على الرغم من المسؤوليات التي تقع على عاتقها بشكل مباشر وفي سن مبكر ما يأتي:[1]

- العادات والتقاليد التي أسهمت في هضم دور المرأة في المجتمع.

- تواجه مشاكل مترابطة من حيث النقص في الغذاء، والتعليم، والصحة، وأوجه الرعاية الاجتماعية المتنوعة، أي أنها في المجتمع التقليدي مازال يعطي الأولوية في الخدمات والاهتمام للذكور[2].

- عدم احتساب جهود المرأة وتقديره كإسهام فاعل في عملية التنمية.

- عدم الاعتراف بحقها في التعليم، وإبداء الرأي، والرعاية بدرجة أقل مقارنة بالذكور، وهذه العادات الاجتماعية والسلوك والممارسات بسلبياتها، تعد من أخطر العوائق في مسار التنمية الاجتماعية.

ومن خلال العرض السابق عن أوضاع المرأة في المجالات المتعددة سواء كانت تعليمية، أو صحية، أو اقتصادية، أو في سوق العمل، وبالمقارنة مع شقيقها الرجل، نستطيع القول أن المرأة اليمنية تعاني من تدهور وتراجع في تلك المجالات، كما أن إغفال دور المرأة في التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية... يعد بمثابة إهدارا للجهود المبذولة، والتي تبذل بشكل أو بآخر من أجل أن تصبح تلك الجهود ذات قيمة معتبرة، وهذا ما نادت به المؤتمرات الدولية التي تؤمن بدور المرأة في التنمية، ونظرا لاتساع العلاقة الطردية بين التنمية وإسهام المرأة فيها، على اعتبار أن المرأة نصف المجتمع، ونتيجة لذلك لا يمكن تحقيق تنمية حقيقية بدون مساهمة كل عناصر التنمية، كما أن قدرة المرأة على الإسهام في جميع مجالات الحياة يعتمد على تمتعها بالصحة البدنية، والعقلية، وصحة المرأة تشمل سلامتها عاطفيا، واجتماعيا، وبدنيا. وبناء على ذلك أصبح النهوض بأوضاع المرأة وتمكينها من المشاركة في عملية التنمية مطلبا رئيسا ترتكز عليه الدولة ضمن توجهاتها التنموية، ونظرا لذلك أصبح من الضرورة الملحة والحتمية عمل رؤية إستراتجية للمرأة، تهدف إلى تغيير وتحسين أوضاعها في مختلف مناحي الحياة، وذلك عبر خطط وبرامج إستراتجية طويلة المدى، علما بان التغيير لا يحدث فجأة وسريعا، وإنما يتم على مراحل عن طريق احتواء هذه الخطط الطويلة على خطط قصيرة

---

[1] **وضع المرأة في اليمن**، صنعاء: اللجنة الوطنية للمرأة، سبتمبر 1998، ص 27.

[2] المرجع نفسه، ص 24.

ومتوسطة المدى، وهذا ما يضمن استمرارية التغيير في أي وضع مطلوب تغييره. وفي ضوء ذلك على الحكومة الأخذ بالتغيير بعين الاعتبار والسعي الجاد بالتعاون مع المنظمات المدنية النسائية من اجل تفعيل التغيير الايجابي لصالح المرأة.

## III. مظاهر الدور القيادي للمرأة في التنمية :

في الآونة الأخيرة تزايدت مسألة إشراك المرأة في التنمية في كافة مجالاتها، ولاسيما قضية مساواتها بالرجل في وقتنا الحاضر، حيث أخذت اتجاها رئيسا وجادا في نظريات التنمية بشكل عام، ويأتي ذلك نتيجة وعي المجتمع الإنساني خلال العقود الأخيرة بدور المرأة الأساسي في عملية التنمية، وذلك استنادا إلى ما أكدته البحوث والدراسات من أن التنمية المتوازنة والمستديمة " هي تلك التي تستهدف جميع أفراد المجتمع، وأن دخول المرأة ميادين السلطة الاقتصادية والسياسية، وتمكينها من المشاركة في صنع واتخاذ القرار من شأنه أن يحقق النمو والتنمية البشرية المرجوة " [1]. كما تأتي أهمية الموضوع نتيجة تأثير العديد من الروافد الفكرية والعلمية، إذ ازداد اهتمام المجتمع الإنساني بدور المرأة القيادي في إحداث التنمية، وتبلور هذا الاهتمام تحت شعار المرأة والرجل والتنمية (Gender & Development)، ويذهب هذا الاتجاه الحديث إلى تأكيد أن التنمية الفعالة، هي تلك التي تؤدي إلى رفع مستوى المعيشة، وزيادة معدلات الرفاهية، فهي تضمن مشاركة الرجل والمرأة على حد سواء في التنمية.

وبهذا الدور اختلفت النظرة إلى المرأة من اعتبارها كيانا خارج السياق السياسي والاجتماعي، والاقتصادي، ويتم التركيز على دورها الإنجابي فقط، بل على العكس لابد النظر إليها باعتبارها كيانا مندمجا ومشاركا في المجرى الرئيس لصنع القرارات والسياسات والبرامج التنموية، ويرجع هذا التغيير في النظرة إلى المرأة للاهتمام بدورها الإنتاجي والمجتمعي والعام في إطار الأدوار والعلاقات القائمة بين الجنسين، ويؤكد هذا المعنى تقرير التنمية الشاملة لعام 1995 في مذكرته ذات المغزى التي يركز فيها على أن " التنمية البشرية إذا لم يشارك فيها الرجل والمرأة معا تصبح التنمية في خطر ". [2]

---

(1) فاطمة محمد علي عثمان، مرجع سابق الذكر، ص 151.

(2) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام 1995**، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 1995، ص 163.

وللتعرف على وضع المرأة في مجال القيادة، فإن نقطة البداية تكون وفقا للاتجاهات الحديثة لدراسات المرأة / الرجل والتنمية هي حصر البيانات والمعلومات المتعلقة بالوضع المجتمعي للرجل والمرأة، ومن خلالها يتم التعرف على مدى مشاركة المرأة في مواقع اتخاذ وتنفيذ القرار، وبناء على ما تقدم فان البيانات والمعلومات المتوفرة أمام **[illegible]** تشير إلى أن المرأة لا تشغل على مستوى العالم سوى (14%) من الأعمال القيادية الإدارية والتنظيمية، وأيضا لا تحتل سوى (10%) فقط من المقاعد البرلمانية.

وفي معظم البلدان النامية (المستضعفة) تصل نسبة تمثيل المرأة في المقاعد البرلمانية إلى (10%)، بينما تقل في المناصب القيادية والتنظيمية عن (10%)[1].

أما بالنسبة للدول العربية، احتلت المرأة العربية في مجال التعليم مركز الصدارة، حيث كان تمثيلها في البرلمانات لا يتجاوز (4%) وهي نسبة تقل كثيرا عن المتوسط البالغ (10%) في العالم النامي، وبالرجوع إلى أن نسب النساء يشكلن أكثر من نصف عدد السكان على مستوى العالم، ولذا تشكل نصف طاقة المجتمع الإنتاجية، فقد أصبح لزاما أن يساهمن في العملية التنموية على قدم المساواة مع الرجال.

وبالنظر إلى الإحصاءات والمؤتمرات الدولية والمحلية التي تؤكد أهمية دور المرأة القيادي في المجتمع، وخاصة ما تعلق منة بالوظائف القيادية، مرهون بوضعها الاجتماعي وبطبيعة السلوك الذي تشكله المرأة في الحصول على المكانة الاجتماعية، وبما تؤدي من ادوار على مسرح الحياة الاجتماعية، وأيضا في مختلف مواقع العمل الإنتاجي، على اعتبار أن دور المرأة القيادي يتأثر بحركة التغيير الاجتماعي عالميا ومحليا، ولذلك يمكن أن يكون لدورها القيادي فعالية في هذه الحركة الشاملة، على حسب وبمقدار وضوح شخصيتها في إطار النسق الاجتماعي الذي يتفاعل مع التركيبة البنائية من خلال التنظيمات الاجتماعية وما يسود فيها من علاقات تفاعلية، كما يتأثر أيضا بالوضع الثقافي السائد والوافد إليها عبر التاريخ، وما تشكل ثقافة المجتمع من اتجاهات فكرية تعكس أثرها على وضع المرأة ومكانتها وعلى دورها الاجتماعي كقيادة نسائية، كما يتأثر أيضا بالعوامل الشخصية المتعلقة بقدراتها الفعلية، فهي التي تشكل هذا الدور وتؤثر فيه[2].

---

(1) فاطمة محمد علي عثمان، مرجع سابق الذكر، ص 152.

(2) محمد علي محمد، **المجتمع والثقافة والشخصية**، القاهرة : بدون دار نشر، 1982، ص 315.

وفي ضوء الاتجاهات العالمية والدراسات والبحوث التي تناولت قضايا ومشكلات القيادة، والتي قد توحي بأنها مقصورة على قيادة الذكور دون الإناث، تعتبر نظرة قاصرة وغير منصفة، فالواقع ومن خلال العودة إلى الشواهد التاريخية يشير إلى أهمية دور المرأة القيادي في المجتمع، كما أنه لابد من الأخذ بعين الاعتبار إلى ضرورة إشراك المرأة في كافة المجالات التنموية، وأن تأخذ حقها في عملية صنع واتخاذ القرارات الإدارية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية مثلها مثل الرجل.

ومن الأدوار القيادية للمرأة في المجتمع نذكر المظاهر التالية :

**1. دور المرأة في العمل :**

حيث شهدت الآونة الأخيرة تزايد عدد العاملات في المؤسسات والمنظمات والوحدات الاقتصادية العامة والخاصة سواء كانت إنتاجية أم خدمية، وان لهذه التحولات انعكاساتها وأثارها المباشرة على طرق وأساليب العمل، الأمر الذي بدورة يؤثر على مقدار المهارات والقدرات اللازم توفرها في العمالة مثل : ضرورة التخطيط لساعات عمل مرنة بالنسبة للنساء، نظرا لدورهم في تربية الأجيال ورعاية الأطفال، ويضاف إلى ذلك إن نسبة مشاركة المرأة في مجال الأعمال على اختلاف مجالاتها قد تزايد على مستوى العالم، وخاصة بعد تردي الأوضاع الاقتصادية، وكذلك الحال بالنسبة للجمهورية اليمنية، ولاشك إن هذه الأمور يؤدي إلى وجود بعض الصعوبات في عملية تخطيط الموارد البشرية نظرا لعدم انتظامهم الدائم في العمل نظرا للظروف الاجتماعية والأسرية، وعدم قدرتهم على شغل بعض الوظائف أو المهن الشاقة، وكذلك الانخراط في العمل في بعض فترات العمل المسائية، أضف إلى ذلك إن هناك بعض المشاكل التي تواجه المرأة العاملة في الدول النامية، ونخص بالذكر (الدول العربية) ومنها اليمن هي متعددة نذكر منها على سبيل الذكر وليس الحصر الآتي :

**2. مشاكل المرأة العاملة :**

هناك دراسة استطلاعية وبحوث علمية قام بها برنامج المرأة والمجتمع المدني التابع لجماعة تنمية الديمقراطية والتي أجريت في عام 1999م، أن هناك بعض المشكلات التي

تواجه المرأة في الوطن العربي ومنها اليمن، وأشارت نتائج الدراسة أن من مظاهر عدم مساواة بين الرجل والمرأة في مجال العمل تتمثل فيما يلي:[1]

1. المرأة العاملة تعمل في المنزل إلى جانب عملها في الوظيفة.
2. يفضل المجتمع الرجل بصورة أكثر ايجابية من المرأة.(مجتمع ذكوري)
3. سرعة حصول الرجل على فرص اكبر في الترقية في مجال العمل .
4. حرمان المرأة من شغل بعض الوظائف وخاصة منها القيادية.
5. التشكيك في قدرة المرأة على إثبات وجودها في العمل.

وهذه المظاهر تؤثر بشكل مباشر على بيئة ومجال العمل، بل أنها تعد من المعوقات التي تحول دون وصول المرأة العاملة إلى مناصب قيادية مؤثرة في المجتمع، وبحسب نتائج الدراسة الاستطلاعية لتلك المعوقات يمكن ذكرها في النقاط التالية:[2]

- عدم اقتناع بعض المسؤولين بتولي المرأة منصبا قياديا.
- عدم تأييد المسؤولين في الدولة لفكرة تولي المرأة مناصب قيادية.
- محدودية الفرص المتاحة للمرأة لإقامة علاقات عامة في مجال العمل.
- معوقات إدارية وروتينية.
- معوقات اجتماعية (من داخل الأسرة).
- محدودية طموح المرأة في تولي مناصب قيادية.
- تدني فرص التدريب والتأهيل للمرأة وخاصة دورات تدريبية في الخارج.

إن غالبية هذه المعوقات السالفة الذكر والتي تواجه المرأة في العمل، وبصفة عامة تحول دون تولي المرأة لمناصب قيادية نظرا لارتباطها بالقيم الاجتماعية الجامدة، وكذا دور البيئة التي تتواجد بها.

ونقصد بالعامل البيئي، هو البعد الجغرافي في حالة انتقال المرأة لتولي عمل قيادي بعيدا عن موقع سكنها.

---

[1] محمد شومان، **قيادات المرأة العاملة : الأوضاع الراهنة وآفاق المستقبل دراسة استطلاعية**، القاهرة : مركز جماعة تنمية الديمقراطية، 1999م، ص 49-50.

[2] المرجع نفسه، ص 70.

## IV. المعوقات الاقتصادية العامة:

تتمثل المعوقات الاقتصادية العامة كالآتي:[1]

- انخفاض نسب الاستثمار في عملية التنمية.
- ارتفاع نسب البطالة.
- تراجع متوسط دخل الفرد وزيادة حدة المعاناة المعيشية للناس.
- التكدس الوظيفي في المدن وسوء التوزيع.
- استشراء ظاهرة العبث الإداري والفساد المالي واللجوء إلى الولاءات الحزبية والانتماءات الاجتماعية الضيقة في تحديد شغل الوظيفة العامة وممارستها.

أضف إلى ذلك هناك عوامل أخرى معيقة للتنمية تتمثل في الآتي:[2]

- قصور في استخدام وتعبئة الموارد المتاحة.
- استخدام أدوات تقليدية وتقنية متخلفة وغير فاعلة.
- شحه الموارد المالية ونضوب النقد الأجنبي.
- احتقار العمل اليدوي.

أن هذه العوامل السابقة الذكر، كان لها دورا في التأثير على الجوانب الاقتصادية سواء للفرد أو المجتمع، والتي انعكست سلبا على وضعية الاقتصادية العامة والخاصة.

وهناك معوقات لها دور في إعاقة التنمية هي كالآتي:[3]

- آثار الأزمة الاقتصادية الموروثة من السيطرة الاستعمارية والحكم الأمامي، وتأثير التجزئة الوطنية.
- محدودية السوق وشحه الموارد المادية والبشرية والتي حالت دون إحداث تنمية شاملة في اليمن.

---

(1) عبد المجيد عبده سيف المخلافي، **التطوير والإدارة في الجمهورية اليمنية**، ورقة مقدمة في ندوة الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية للفترة 29-31 يوليو، صنعاء : 1996م، ص 28.

(2) فؤاد رشيد عبده، "الوضع الاقتصادي وضرورة الإصلاحات"، **مجلة بحوث اقتصادية عربية**، جامعة عدن، عدد (7)، ربيع 1997، ص 85-87.

(3) عبد الغني ألمقطري، "التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن: النتائج والمقومات والأفاق"، **مجلة اليمن**، عدد (13)، ماي 2001،ص80-81.

- المشاكل والصعوبات الجديدة التي واجهتها قطاعات الدولة المؤسساتية والتعاونية في عملية التنافس وتأثير السوق الرأسمالية العالمية في المجتمع اليمني.

- ضعف الإدارة الاقتصادية للمؤسسات العامة.

- تدني مساهمة المصادر المحلية لتمويل خطط التنمية المحلية والوطنية.

وفي ضوء ما سبق ذكره، يتبين لنا وخاصة خلال الفترة الصعبة التي مرت بها اليمن من عام 1994 إلى عام 1997م نجد أن مؤسسات الدولة وأجهزتها التنفيذية أصيبت بالشلل والركود، وذلك ساعد على تفشي الفساد المالي والإداري، فأموال الدولة تهدر وتنهب والتنمية تصاب بالجمود والأمن يختل، وأحوال الشعب المعيشية تزداد سوءا يوما بعد يوم، والخدمات العامة ومستوى الأداء الحكومي يتردى نتجه لتلك الأوضاع السابق ذكرها، وأيضا نتيجة لارتفاع الأسعار التي ليس لها حدود.

ومن خلال العرض السابق حاولنا بإيجاز أن نستعرض المعوقات الاقتصادية العامة من أجل إعطاء صورة عامة عن المعانات التي يلاقيها المجتمع اليمني، بسبب تدهور الخدمات الاجتماعية ،كالصحة، والتعليم والرعاية الاجتماعية، نتيجة لضعف التخطيط في استغلال الموارد الاقتصادية المتاحة لرفع المستوى المعيشي للمجتمع المحلي والعام.

**- المعوقات الاقتصادية:**

إن المعوقات الاقتصادية تشكل مانعا يحول دون تحقيق التنمية ويتضح جليا تأثير هذه المعوقات على التنمية فيما يلي:

- عدم استغلال الموارد البشرية والاقتصادية والطبيعية والمائية على وجه الخصوص بشكل جيد.
- غياب إستراتيجية سكانية واضحة.
- عدم وجود خطط تنموية متوازنة سواء على المستوى الوطني أو المحلي.
- أثر الهجرة الداخلية والخارجية على نظام الإدارة المحلية. [1]

---

[1] أحمد علي البشاري، **التخطيط والتنمية في الجمهورية اليمنية: التحديات والمراحل والنتائج**، صنعاء: المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، 1999، ص 11..

كما أن بيان الحكومة الثانية في ماي 1993 أوضح عدد من المعوقات الاقتصادية لعل أبرزها انخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وزيادة البطالة وارتفاع الأسعار وتدهور قيمة العملة الوطنية وعجز الموازنة وميزان المدفوعات. [1]

وهناك معوقات أخرى لها تأثير على التنمية يكمن في الآتي:

- تدني مستوى الإنتاج المحلي والإجمالي إلى نسب سالبة، ويوضح الجدول رقم (10) معدل نمو الناتج المحلي.
- انخفاض معدل دخل الفرد السنوي.

**جدول رقم (10) يوضح معدل نمو الناتج المحلي**

| المعطيات | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي | [illegible] | 1.97 | 8.32 | 4.07 | 4.0 | 10.86 | 5.89 | 8.09 | 4.9 | 4.25 | 3.9 |

**المصدر: الإدارة العامة للدراسات الاقتصادية**، صنعاء: نشرة إحصائية مالية للحكومة، عدد (2)، يناير 2001، ص 7.

## 7. معوقات مالية :

### 7.1 عدم كفاية الموارد المالية والمحلية وغياب الحرية المحدودة في التصرف فيما هو متاح من هذه الموارد :

يعتبر الحجم المتاح من الموارد المالية العامل الرئيس المؤثر في عملية التنمية المحلية، وتشمل الموارد المالية للوحدات المحلية الضرائب، وإيرادات، وأملاك، وأصول المجالس المحلية، والرسوم والتبرعات والإعانات الحكومية، والقروض بالإضافة إلى الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة بها، ويمكن تحديد مدى كفاية هذه الموارد وعدم كفايتها على النحو التالي :

---

[1] سعيد ظافر، **التنمية في اليمن: تقويم التجربة وآفاق المستقبل**، صنعاء: [illegible]، 1996، ص 11.

**2. الضرائب:**

إن تطوير وزيادة الأوعية المكونة للموارد المالية للوحدات المحلية من الأسس التي تساهم بفعالية في تحقيق التنمية في جانبها الاقتصادي والمالي، وفي المقابل نجد أن المشاكل التي تواجه القيادة والتنمية المحلية تكمن في عدم وجود سياسة مالية مستقرة وواضحة، والتي تساهم في إعانة الوحدات المحلية ماليا على مزاولة اختصاصاتها، أو زيادة قدرتها المالية بما يساعدها على سد الفجوة الاجتماعية والاقتصادية في التنمية، وبما يتناسب مع عدد السكان في الوحدة المحلية. [1]

وفي اليمن نجد أن مصادر التمويل المالي المحلي يعتمد على مصدرين، **داخلي**: يتمثل في الضرائب والرسوم المحلية، والتي تتولى الإدارة المحلية في جبايتها وتحديدها وكذلك عائدات استثمارات مشروعات الإنتاجية والخدمية، ومصدر **خارجي**: ويشمل القروض العامة والخاصة والتبرعات بكافة صورها كالهيئات والوصايا، أضف إلى ذلك معونات الحكومة المركزية[2]، وبالرغم من تلك المصادر المالية التي تمتلكها السلطة المحلية، إلا أن مصادر التمويل ضعيفة ومحدودة وتلجأ في أغلب الأحيان إلى مصادر الدعم المركزي.

كما أن التمويل المحلي يواجه بعض المشكلات والمعوقات المالية المحلية (الذاتية الخاصة)، ويواجه أيضا مشكلات مشتركة، أي ما بين المالية المحلية ومالية الدولة، وهذه الإشكالات ترجع إلى ما يأتي:[3]

- ضآلة مرونة الموارد المحلية، حيث تتسم هذه الموارد بالثبات والجمود ويرجع ذلك إلى عدة أسباب أهمها:

- خضوع السلطة المحلية في مسألة تدبير المال والتصرف منه لقيود إدارية كبيرة.

- اشتراك الميزانيات المحلية مع ميزانية الدولة واستغلال الموارد لنفسها لدرجة قد تصل إلى حد تداخل بين الميزانيتين.

---

(1) نجدة إبراهيم علي سليمان،" **تطوير الإدارة المحلية في التعليم: رؤية مستقبلية** " **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، معهد الدراسات والبحوث التربوية، قسم أصول التربية، 1997، ص 60.

(2) دائل محمد إسماعيل المخلافي، **مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية : الأنماط الإدارية: مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة**، مرجع سابق الذكر، ص 64.

(3) أحمد عبد الرحمن شرف الدين، **مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية،** الطبعة الثانية، صنعاء : منشورات جامعة صنعاء، 1986، ص 133-134.

- شحه الإمكانيات وخاصة الفنية منها المتوفرة للوحدات المحلية التي توجه لأعضائها في نطاق إقليمي ضيق، مما يجعل هيئات الوحدات المحلية تفتقر إلى التنظيم الفني للموارد وخصوصا المورد الضريبي.

كما أن هناك مشاكل أخرى تواجه نظام التمويل المحلي وتتمثل في العوائق الآتية:[1]

- مصادر محدودة، وموارد ضئيلة لا تفي بنفقات التشغيل للخدمات المحلية.
- توجه السلطة المركزية إلى مضاعفة الضرائب والرسوم المحلية، إلى مستوى يحد من قدرات الإدارة المحلية على رفع الرسوم وتحصيل الموارد الكافية.
- إنجاز المشاريع لأهداف سياسية محدودة حتى تصير مثل لافتات سياسية فارغة الجدوى.

إن من أكبر المشاكل المالية التي تواجه الإدارة المحلية والقيادة المحلية على حد سواء هي ناتجة عن الإطار القانوني العام للمالية المحلية ولذلك فهذا الإطار هو العامل الأساسي لحل المشكلة ومعالجتها[2]، وتكمن المشاكل التي تترتب على الوضع القانوني لتمويل الجماعات المحلية في عدم مرونة الموارد المحلية أي عدم قابليتها للزيادة في حال ما توجد هناك احتياجات جديدة، وفي هذا الشأن يرى الدكتور دائل المخلافي أن حجم الموارد المحلية وطبيعة المصادر التموينية تشكل معيارا للتفرقة بين النظامين المركزي واللامركزي، ووفقا لذلك وبالرجوع إلى قانون السلطة المحلية من المادة (163) التي تنص على " أن تنقل بقوة القانون كافة الاعتمادات والمخصصات المالية الجارية والاستثمارية المعتمدة في الموازنة العامة للدولة، والخاصة بالأجهزة التنفيذية للوحدات الإدارية إلى حساب كل وحدة إدارية على حدة وذلك اعتبار من انتخاب المجالس المحلية"[3].

وفي هذا الجانب يرى أيضا أن الميزانيات المحلية وردت باسم الوحدات الإدارية لا المجالس المحلية، فليس لهذه المجالس موارد ذاتية ولا ميزانية مستقلة، وما تحصل عليه

---

[1] مراد ظافر، "اللامركزية والحكم المحلي في اليمن"، **مجلة دراسات يمنية**، صنعاء: مركز الدراسات والبحوث اليمني، عدد (70)، سبتمبر 2003، ص 89-90.

[2] خالد سماره الزعبي، **التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة**، الأردن : المنظمة العربية للعلوم الإدارية ،1985، ص 12.

[3] أنظر: المادة رقم (164) من القانون رقم (4) لسنة 2000 بشأن السلطة المحلية.

مركزيا من اعتمادات مالية يتم إدراجها في الموازنة السنوية للوحدة الإدارية، والقاعدة في هذا المجال هي إن الموارد المالية للمجالس المحلية يجري تصنيفها إلى مصادر ذاتية (داخلية)، وهذه تشمل الضرائب والرسوم المحلية، وقيمة الخدمات التي تقدمها المجالس المحلية وأرباح المشروعات الاستثمارية التي تقيمها، ومصادر خارجية وهذه تشمل التبرعات بأنواعها (الهبات والوصايا)، والقروض الاستثمارية، ومعونة الحكومة المركزية وخروجا على تلك القاعدة فإن المشرع اليمني جعل الموارد المالية باسم الوحدات الإدارية أما المجالس المحلية فلم يرد بشأنها نص في القانون.

وفي هذه الجوانب المالية للمجالس المحلية يتضح أنها لا تدرج في موازنة خاصة بها ، سوى ما يقر من مجلس الوزراء لهذه المجالس من نفقات إدارية و (تشغيليه) لازمة لعملها، وذلك بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية ويجري توزيعها على تلك المجالس بمعرفة الوزير[1].

ونود الإشارة إلى هناك انخفاض في تحصيل نسبة الضرائب الخاصة بالوحدات المحلية في بعض محافظات الجمهورية، نظرا إلى سوء إجراءات تحصيلها، وكذا عدم معرفة الوحدات المحلية بتقديرات حجم الإيرادات من الضرائب نتيجة لغياب حصر لكافة ممتلكات بعض المحافظات، والمتمثلة بالآلات، والأراضي، والمباني، والإيجارات...الخ. وبالتالي عدم اتخاذ الإجراءات القانونية ضد الممتنعين عن السداد مما يؤدي إلى تأخر تحصيل الضرائب من سنة إلى أخرى.

كما أدى ذلك حرمان خزينة الدولة من موارد مالية إضافية، ظهور عجز في موازنة الدولة السنوية، مما يسبب في تراجع عملية التنمية المحلية نتيجة لذلك.

إن النقص الحاد في الموارد المحلية المخصصة للتمويل المحلي وعدم كفايتها تؤدي إلى مشاكل لها علاقة بإدارة الموارد المالية المحلية والتي تتمثل فيما يلي:[2]

---

(1) دائل محمد إسماعيل المخلافي، **اللامركزية الإدارية بين النظام المحلي والإدارة المحلية : دراسة مقارنة**، الطبعة الرابعة، صنعاء : دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، 2002م، ص 322-323.

- انظر أيضا : المادة (164) من القانون 4 لسنة 2000 م بشأن السلطة المحلية.

(2) عزت خميس علي بدران، **العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات المحلية في التخطيط مع التطبيق على نشاطي التعليم والصحة في الجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 256-257.

1. عدم إدارة الموارد المالية للمحليات إدارة سليمة نتيجة التغير المستمر في السياسات المالية، مثل الإعفاءات المتتالية لممتلكات الأراضي والمباني والتي تخضع للضرائب العقارية، مما قد يفقد الوحدات المحلية جزء كبير من الإيرادات المالية.
2. تعقيد الأساليب والإجراءات المالية والإدارية : ومن أمثلة ذلك البطء في تحصيل الضرائب الأصلية على الأراضي العقارية المبنية، والزراعية، مما أدى إلى وجود متأخرات كبيرة لم يتم تحصيلها من الممولين.
3. عدم إعداد الموازنة المحلية على أسس سليمة : عدم الأخذ بعين الاعتبار عند إعداد الموازنة على أساس مدا خيل قطاعات تنموية، مما يؤدي إلى إغفال النظرة الشاملة للتنمية الريفية الحضرية والإقليمية.
4. عدم كفاءة وفاعلية الإدارة المالية للمحليات مثل حسابات الخدمة والتنمية وحساب مشروعات تمويل الإسكان الاقتصادي.
5. قصور دور التخطيط الإقليمي والمحلي في ترشيد القرارات التمويلية والاستثمارية، حيث ما زالت هناك مركزية شديدة في التنمية والتخطيط، وبالتالي يحصل نقص دور المحليات في إحداث التغيير الاجتماعي والاقتصادي المنشود.
6. نقص الدراسات والبحوث الخاصة بتطوير إدارة التمويل المحلي : ويتضح ذلك في عدم توفر الدراسات والبيانات الكاملة التي يمكن من خلالها التعرف على القدرة المالية والجهد الضريبي لكل مجتمع محلى، وكذا مدى العبء الذي يمكن أن يتحمله المواطن حسب اختلاف نوع النشاط الاقتصادي السائد ومستوى المعيشة ومستقبل التنمية في كل وحدة محلية.

أضف إلى ذلك هناك مشكلات مالية تحد من تطور الإدارة المحلية، و تؤثر على عملية التنمية المحلية وتتضمن هذه المشكلات ما يلي:[1]

- ضعف الإمكانيات المالية والإدارية للجهاز الإداري الحكومي.
- ضعف الحوافز المادية للعاملين، وتحصيل الموارد المالية مما أدى إلى ضياع وتسرب أموال في غير صالح الإدارة المحلية.

---

[1] أحمد محمد الحربي، **تنظيم الإدارة المحلية والتنمية الذاتية : دراسة في الديمقراطية والمشاركة والتخطيط في الجمهورية العربية اليمنية**، الطبعة الأولى، صنعاء: الأمانة العامة للمجالس المحلية للتطوير التعاوني، 1986، ص 259-260.

- ضعف القنوات الضريبية وعوائد الرسوم الأخرى، مع انتشار ظاهرة التهرب من الأعباء الضريبية.

- غياب المعايير المالية الخاصة بالأداء وتقييمه في أجهزة السلطة المحلية.

**رأي الباحث :**

وبناء على المنطلقات السابقة، يرى الباحث أنه على الرغم من تعدد مصادر الموارد المالية للوحدات المحلية في اليمن، إلا أن هذه الموارد ليست كافية لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمية التي تتولى الوحدات المالية القيام بها. ومن ثم يزداد الاعتماد على الإعانات الحكومية بشكل مباشر، مما يؤدي ذلك إلى تقييد حرية تصرف الوحدات المحلية، وكذا حركة القيادة المحلية في التصرف فيما هو متاح من هذه الموارد المالية على الأنشطة المحلية لكل مجال، أو قطاع حسب الأولوية المحلية، مع مراعاة طريقة الإنفاق الرشيدة، وفقا لاختلاف الأوضاع المحلية من وحدة لأخرى .

## VI. مشاكل إدارية:

### 1. الفساد الإداري على المستوى المحلي:

يعتبر الفساد الإداري من أهم المشكلات التي تواجه القيادة المحلية والتنمية المحلية، نظرا لما يترتب عليه من ضياع الملايين من الريالات والتي يمكن استغلالها في تنفيذ مشروعات التنمية. كما قد يتسبب الفساد في فقدان الخزينة العامة للدولة مبالغ مالية كبيرة، وبالتالي يؤدي ذلك بها إلى عجز في تموين مشروعات استثمارية للدولة، ونظرا لخطورة هذه الظاهرة وانتشارها بين المجتمعات وخاصة الدول المتخلفة، سوف نتطرق لهذا الموضوع مع الأخذ في الاعتبار عدم إغفال الكم الهائل من قضايا الفساد، التي يتم الكشف عنها في الدول الأكثر تقدما في العالم، وفي هذا السياق نتساءل عن مفهوم الفساد الإداري؟ وماهية أشكاله المختلفة ؟ وما هي آثاره السلبية على المجتمع ؟

#### أ. مفهوم الفساد الإدارة :

إن قضية الفساد تعد من أكبر المشكلات التي تواجه التنمية، بل وتقف عائقا أمام التقدم والتنمية في كافة مجالاتها المختلفة، وبذلك يعتبر الفساد الإداري نوعا من السلوك المخالف للأعراف الاجتماعية، والقيم الدينية والأخلاقية، كما أن الفساد يعد سمة من سمات التخلف

والفقر، وكذلك نتيجة للأضرار التي تنعكس سلبا على المجتمع.كما أن الغاية والقصد هو تحقيق منافع شخصية، أي تحقيق مصلحة شخصية، حيث وان طبيعة الإنسان وظروف العصر اليوم لا تحركه سوى المصلحة الخاصة، وهذا انعكس على دورة دون اشتراكه بما يعود بالنفع العام. [1]

إن مسألة إعطاء تعريف محدد للفساد الإداري هي مسألة غاية في التعقيد، نظرا لتعدد المفاهيم حول ظاهرة الفساد، فهي لا تقتصر على الانحراف عن قواعد العمل لكسب مادي غير مشروع ، بل إن الناس يخضعون لتحيزاتهم وأيديولوجياتهم وخلفياتهم أكثر من خضوعهم للمكاسب المادية.

ويعرف الفساد من حيث المفهوم والمصطلح بأنه " التلف أو الاضطراب والخلل، ويقال فسد الشيء، أي لم يعد صالحا، خاصة إذا فسد بنفسه، هذا من ناحية المفهوم، أما الفساد من حيث اللغة فهو عكس الصلاح، وقد يكون الفساد في كل شيء، في الحيوان، والنبات، وفي الجماد، وفي المال، والأخلاق "[2].

والذي يشير إلى القيم والمعبر عنه في السلوك الإنساني، وأيضا قد يأتي في عملية انتهاك أو اختراق لقاعدة قانونية أو إدارية، أو انتهاكا لحقوق الآخرين (المال، الدم، العرض)[3].

وظاهرة الفساد ليست جديدة ولكنها قديمة قدم الإنسان، حيث وردت كلمة الفساد ومشتقاتها في مواضيع متعددة في القرآن الكريم، منها ما تدل على معان كثيرة ومتعددة، منها ما يتصل بالمال العام، ومنها ما يتعلق بالخاص، وكذلك ما يتعلق بالفرد والمجتمع، وأكثر أنواع الفساد التي تناولها القرآن ما يتعلق بأصحاب القوة، والنفوذ، التجبر والتكبر، وهذا الموضع نشير إلى بعض الآيات الكريمة من القرآن الكريم والتي تناولت الفساد، قال الله تعالي :(ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)[4].

---

[1] محمد فتح الله الخطيب وآخرون، **الحكم المحلي والتنمية**، مرجع سابق الذكر، ص 42-43.

[2] مهدي زويلف وسليمان أحمد اللوزي، **التنمية الإدارية والدول النامية**، عمان :دار مجدلاوي للنشر والتوزيع،1993، ص 38.

[3] **التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2005**، الطبعة الثانية، صنعاء : المركز اليمني للدراسات الإستراتجية، ص 25.

[4] القرآن الكريم، سورة الروم، الآية 41.

وأيضا قال الله تعالى على لسان الملائكة: (قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء ونحن نسبح بحمدك ونقدس لك قال إني أعلم مالا تعلمون)[1].

وهناك تعريفات مختلفة لمصطلح الفساد الإداري، ولكن سوف نتناول البعض منها:

وفي هذا الجانب يعرف البنك الدولي الفساد الإداري في تقريره الصادر عام 1966م بأنه "سوء استخدام السلطة من أجل مكسب خاص، ويتحقق عندما يتقبل موظف رسمي رشوة أو يطلبها ويبتزها لتسهيل عقد، أو إجراء طرح لمنافسة عامة، أو بقصد التحايل على السياسات العامة والقوانين أواللوائح، أوعن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة"[2].

وبالنظر في هذا التعريف يتبن لنا أن هناك آليتان للفساد هما : الآلية **الأولى** :هي الرشوة والعمولة وهي مكشوفة وواضحة، بينما **الثانية**: وهي الأخطر وتتمثل في وضع اليد على المال العام من خلال الحصول على مواقع وظيفية متقدمة للأبناء والأقارب في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة وهذه أخطر آليات الفساد في الوطن العربي.

وهناك تعريف ثان يرى أن الفساد يعني" إخضاع المصالح العامة لأهداف خاصة، ومن ثم انتهاك القوانين والمصلحة العامة، وعادة ما يكون مصحوبا بالسرية واللامبالاة لأية نتائج قد تتمخض عنه وتؤدي إلى معاناة الجمهور "[3].

وبذلك يتضمن الفساد انتهاك للواجب العام وانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل مع الإفراد، ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى.

إن قضية الفساد الإداري والسياسي تشغل موقعا من مواقع الصدارة ونعني بذلك أصبحت هذه الظاهرة تعاني منها الدول النامية، وكذلك الدول المتقدمة لما لها من نتائج سلبية على الجوانب الاقتصادية والإدارية لتلك الدول، ولذا لابد من مواجهتها للحد من آثارها السلبية المحتملة على المسار التنموي في كافة مجالاته[4].

---

(1) القرآن الكريم، سورة البقرة، الآية 30.

(2) محمد قاسم القريوتي، **الإدارة العامة: النظرية والتطبيق**، عمان: دار وائل للنشر، 2001، ص 33.

(3) عماد الدين إسماعيل مصطفى نجم، "**ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة مع دراسة تطبيقية**"، **رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2003م، ص 25.

(4) خالد عبد العزيز الجوهري، "الفساد : رؤية تحليلية لواقع الظاهرة في القارة الأفريقية"، **السياسة الدولية**، القاهرة : العدد 58، (د.د.ن)، ص 231-232.

ونود الإشارة إلى أن الفساد يظل عملا مستترا ويتم عادة في إطار من السرية والكتمان والخوف، وان الكشف عن حالات الفساد لا يؤدي عادة إلا إلى الكشف عن جزء من الحقيقة التي يجب معرفتها.

**f. مفهوم الفساد من المنظور الإسلامي** :

إن شريعتنا الإسلامية تصدت بقوة للفساد، حيث حرصت على مكافحه الفساد بجميع أنواعه وأشكاله، ويتجلى ذلك فيما بينت النصوص والسنن في الشريعة من عقوبات دينية وأخروية لمن يرتكب الفساد أو يمارسه، ونشير في هذا الجانب إلى قولة تعالى (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم في الآخرة عذاب عظيم) "[1] سورة المائدة، الآية 33 ".

ومنها قولة تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر) " الروم آية 22"، وجميع المفاهيم السابقة تشير إلى خطورة الفساد وسوء نتائجه على الفرد والجماعة والأرض والبحر ومسخراته، والجو وما يحيط به مما يعكس الخطر القاتل والعاقبة الوخيمة للفساد على الأمم سواء كانوا أفرادا وشعوبا وأجهزة ومؤسسات[2].

وعلى ضوء ذلك فان نظرة الإسلام لمحاربة الفساد بكافة أشكاله وأنواعه أوسع واشمل على عكس نظرة الغرب والتي ركزت بشكل أساسي على فساد المال العام وإساءة استغلال الوظيفة العامة، ولم يشر للجوانب الأخلاقية والثقافية والاجتماعية، وهذه الجوانب الأخلاقية كالزنا وشرب الخمر والتبرج والاحتكار والابتزاز والميسر... الخ وغيرها من الأمور التي يعتبرها الغرب من الحريات الشخصية، ولم تجرم فاعلها على الرغم أنها تؤدي إلى اشد أنواع الفساد، بينما هي في نظر الإسلام فساد، بل أنها تؤدي إلى عواقب وخيمة على الفرد والمجتمع، وبناء على ذلك فإن المقاصد العامة للإسلام تؤكد بصورة قوية على دور الإصلاح والعدالة في حياة المجتمع الإسلامي، ولذلك فإن مكافحة الفساد

---

[1] نقلا عن: **التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2005**، مرجع سابق الذكر، ص 28.

[2] عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان، **الإدارة في الإسلام المنظور الإسلامي والمعاصر**، الطبعة الأولى، الرياض: دار اللسان في الإدارة الإسلامية، (ب، ت، ن)، 1412ه، ص 33-34.

بجميع أنواعه وأشكاله سواء المالي، والأخلاقي، والاجتماعي، والسياسي والاقتصادي، والإداري، والثقافي تعد قيمة أساسية في مبادئ الشريعة الإسلامية[1].

وبصفة خاصة فقد جاءت للفساد تعاريف ومعاني متعددة في قانون العقوبات اليمني رقم (13) لسنة 1994م فجاء بمعنى التخريب، الإتلاف، خيانة الأمانة، والرشوة، الإضرار بمصلحة الدولة والمصلحة العامة، وإساءة استعمال السلطة، الاختلاس وغيرة من معاني الفساد[2].

## VII. مظاهر وأشكال الفساد الإداري:

إن الفساد الإداري له إشكال ومظاهر متعددة ومختلفة، حيث تتباين في درجة خطورتها وآثارها السلبية من مجتمع لآخر، كما إن الفساد يختلف من بيئة لأخرى، فالفساد في الدول المتخلفة والنامية يختلف عن الفساد في الدول المتقدمة، حيث إن انتشار هذه الظاهرة الخطيرة أصبح يشكل مشكلة يعاني منها الجهاز الإداري وبالأخص الجهاز الإداري الحكومي، واهم مظاهر الفساد الإداري في الدول المستضعفة (النامية) ومنها اليمن يمكن حصرها في النقاط الآتية:

- انتشار الفساد الإداري والمالي وهذه المشكلة الإدارية تكاد تطغى على غالبية المرافق الحكومية أن لم يكن جمعيها ويصل تأثيرها على القطاع الخاص والمختلط.

ونود الإشارة إلى أن التغاضي عن التسيب الإداري والمالي من قبل القيادات الإدارية العليا في الجهاز الإداري للدولة، حيث كان من المفترض أن تكون هذه القيادات هي المراقبة والمحاسبة لتصرفات المرؤوسين، مما ساعد على تفشي الفساد الإداري في معظم أجهزة الدولة وأهم مظاهرها:

1. **الرشوة والمحسوبية**: وهي أخطر صورة من صور الفساد الإداري كونها تفتك بالمجتمع وتنهي قيمه وأخلاقياته، وهذه الظاهرة تتسم بطغيان المصلحة الخاصة

---

[1] **التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2005**، مرجع سابق الذكر، ص 28-29.

[2] عبد الله أحمد فروان، **سياسة النظام الوقائية لمكافحة الفساد المالي والإداري**، الطبعة الأولى، صنعاء : مكتبة مركز الصادق، 2004م، ص 10.

2. على المصلحة العامة، مما جعل مصالح إفراد الشعب عرضة للابتزاز، ولا يمكن تحقيقها وإنهاء الخدمات لهم إلا بدفع الرشوة أو بالواسطة والمحسوبية[1].

- أيضا الجهاز الإداري الحكومي في اليمن لا يزال يعاني من المشاكل الإدارية الرئيسة كالرشوة، والمحسوبية، والروتين، واللامبالاة والمفاضلة في المعاملة على أساس الانتماء الحزبي، وتفضيل إفراد المصلحة على الجماعة العامة وغياب رقابة الضمير.

3. **استغلال السلطة أو الوظيفة العامة** :ويتم ذلك من قبل موظفين لهم نفوذ في الدولة، حيث يستغلونها في تحقيق أغراض شخصية سواء لهم أو لأقاربهم وذويهم، وهذا الاستغلال لا يتفق مع المصلحة العامة، وتعتبر خيانه للوظيفة على اعتبار أن الوظيفة أمانه ولا يجب استغلالها لمآرب شخصية بل يجب المحافظة عليها[2].

4. **الابتزاز** : إن الذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة يقوم صاحبها بدفعها طواعية وبرضاه كونها تحقق له منفعة أو مصلحة، بينما ينطوي الابتزاز على استخدام التهديد والإيذاء مما يجبر الشخص على الدفع مكرها لمن يمارس الابتزاز عليه، وعلى ضوء ما سبق يعد الابتزاز نمط سلوكي يمارسه الموظفين من العاملين في الوظائف السيادية أو الأمنية وغيرها من الأجهزة العقابية في الدولة، وقد يلتقي الابتزاز مع الرشوة في نهاية الأمر[3].

5. **الاختلاس** : وهو من أسوأ الانحرافات الإدارية حيث يلجأ كثير من المسؤولين إلى استغلال نفوذهم ووظائفهم عن طريق اختلاس أموال الدولة، أو إفراد المجتمع ،كما إن الاختلاس يعد صورة من صور الفساد الإداري والخيانة للأمانة التي اؤتمن علية الموظف العام أو الخاص، وتكمن في التلاعب في أرصدة الحسابات وعدم توريد بعض المتحصلات، والاستيلاء عليها مع ظهور عجز في العهد المخزنية[4].

---

[1] عبد الكريم علي محمد الخطيب، "**دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998)**"، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1996، ص 309.

[2] عماد الدين إسماعيل مصطفى نجم، مرجع سابق الذكر، ص 27.

[3] المرجع نفسه، ص 30.

[4] سمير محمد عبد الوهاب السيد، " **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بين التطبيق [illegible] لجمهورية مصر العربية** "، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1993، ص 529.

6. **الهدايا** :والهدية تعتبر صورة من صور الفساد الإداري، إذا كان يقصد من ورائها تحقيق مصلحة أو منفعة شخصية، وهي في الوقت نفسه مخالفة للشرع و للقانون، وعلية فالهدية هي عبارة عن رشوة غير مباشرة، حيث تكون مغلفة بعلبة الهدايا وهي أداة تجعل الحق باطلا والباطل حقا، وعلى الرغم من تغيير المسميات بغير اسمها الحقيقي.

فقد شوهت كل المعاني الجميلة للهدية، لان الغرض منها في القيم الأخلاقية والإنسانية هي وسيلة للتقدير والاحترام، والتعبير عن تقديس العلاقات الإنسانية بين الإفراد، ولكنها أصبحت عند بعض الناس وسيلة للإخلال بمبدأ المساواة وإهدار الحقوق وان تباينت في درجة خطورتها، وينبغي عدم التغاضي عنها أو التساهل مع إضرارها[1].

7. **التحيز والمحاباة** : وهو نمط سلوكي ينطلق من دوافع عنصرية، أو إقليمية، أو طائفية تبنى على التمييز بين المواطنين وبين المناطق، وتؤدي إلى آثار سلبية بين أفراد المجتمع، كما تغرس العداوة والبغضاء في النفوس وإضعاف ثقتهم بنزاهة الإدارة وعدالتها، وتتمثل المجاملة والتحيز والمحاباة في تعيين غير الأكفاء في المواقع القيادية في أجهزة الدولة المختلفة[2].

8. **تزوير الوثائق والمستندات** : ويتمثل في التلاعب بالمستندات الرسمية مقابل الحصول على مكاسب مادية، مما يؤثر سلبا على المصالح العامة، ويقع التزوير المادي في مستندات رسمية من قبل الموظف العام أثناء تأديته وظيفته، وهذه المخالفات والانحرافات الإدارية ينظر إليها أنها  أسرار أعمالهم، وكذا أسرار الإفراد الذين يتعاملون معهم، فمن الأحرى ألا يعين في الوظائف العامة إلا من كان يتحلى بقدر رفيع من الأخلاق الحسنة[3].

9. **إفشاء المعلومات و التكتم عليها** : وهو سلوك يقوم به الموظف العام من خلال إفشاء بعض المعلومات السرية بهدف الحصول على مكسب مادي، ومثال على

---

[1] عامر الكبيسي، "الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة"، **المجلة العربية للإدارة**، العدد (01)، يونيو 2000،ص 109-110.

[2] عبد الله احمد فروان، مرجع سابق الذكر، ص 11.

[3] ميخائيل جمعيان، " الانحراف الإداري : أسبابة وطرق علاجه "، **مجلة الإدارة**، العدد (02)، أكتوبر 1971م، ص 40.

ذلك ما يقوم به الموظف من إفشاء معلومات في دائرة المناقصات الواردة للجهة التي يعمل لحسابها، مما يؤثر على قاعدة التنافس الشريف للمتنافسين المتقدمين للعطاءات، وكذا التكتم عن سرقات واختلاسات أو ممارسات غير قانونية.

## VIII. أسباب الفساد الإداري:

إن الأسباب التي تؤدي إلى ظاهرة الفساد الإداري، هي متعددة وتختلف درجة خطورتها من مجتمع إلى آخر، ومن بيئة إلى أخرى، حيث تتسم الإدارة في غالبية الدول النامية بالمركزية الشديدة، حتى وان وجدت إدارة لامركزية من الناحية الشكلية، فتغليب عنصر القيادة الاستبدادية الفردية وبالتالي تراجعت القيادة الجماعية الديمقراطية، مما أدى ذلك إلى فقدان الثقة بين الرئيس والمرؤوسين، ونذكر من هذه الأسباب التي تشجع بواعث ظاهرة الفساد في الدول النامية ومنها اليمن نذكر الأسباب الآتية :

### 1. البيئة السياسية :

أو ما يعرف بالفساد السياسي الذي يعد من أسباب الانحراف الإداري، ويظهر حالات الفساد السياسي في حالة غياب الرقابة، وضعف الجهاز القضائي والرقابي، وفساد السياسيين وافتقار الدولة لمعايير الحساب والعقاب كلها، مما يسهل عملية الانحراف في سلوك العاملين وتزيد الخروقات للقوانين وتسهل عملية التخلص من العقاب.

وقد يساعد الدولة ذاتها في انتشار الفساد في أجهزتها الإدارية ما دامت هي ذاتها مصدرا للفساد،[1] ونود الإشارة إلى أن الفساد السياسي يبدأ عندما يجد البيئة والمناخ الملائم لنموه وتوسعة، وذلك نظرا لعدم قدرة الدولة من الحد منة في ظل استمرار الممارسات السياسية الخاطئة والمتمثلة في حالة الاضطراب السياسي، أو بمعنى آخر عدم الاستقرار السياسي، كما أن الفساد السياسي لا يفهم على أنه ذو طابع مالي (تحقيق مكاسب مادية بحتة)، بل أن هناك أسوء من ذلك وهو سوء استخدام السلطة، واستغلال النفوذ، والذي يعتبر اخطر بكثير من الرشوة واختلاس المال العام، وتلك الظاهرة من الفساد السياسي كانت سببا كبير في هدم القيم الأخلاقية، وانتهاك حقوق الإفراد وحرياتهم، مما يجعل الحياة أسيرة الرعب وعدم الثقة بالإدارة نفسها[2].

---

[1] مهدي حسن زويلف وسليمان احمد اللوزي، مرجع سابق الذكر، ص 40.

[2] خالد عمر باجنيد، " إشكالية البناء الإداري في الجمهورية اليمنية"، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية**، المجلد الأول، العدد**(01)**، يونيو 1996، ص 91.

**2. الحصول على منافع غير شرعية :**

وهي عملية الحصول على منافع وخدمات بطريقة غير مشروعة، عن طريق أشخاص أو مؤسسات وشركات، وذلك بتسهيل إجراءات غير قانونية مقابل دفع رشوة أو أي شكل من أشكال الفساد الإداري والمالي[1].

**3. التهرب من العبء الضريبي (الجمارك والضرائب) :**

ويأتي ذلك من خلال إغراء بعض موظفي القطاع العام وبالأخص مصلحتي (الضرائب – الجمارك)، وقيامهم بإعطاء تسهيلات وإعفاءات مالية لذوي أصحاب الشركات والمؤسسات الخاصة والتي تحقق أرباحا مالية مقابل دفع رشوة، مما يؤدي ذلك إلى ضياع وفقدان خزينة الدولة لموارد مالية قد تساهم في مجالات التنمية، مما يساهم ذلك في اتساع حلقة الفساد الإداري[2].

**4. غياب وضعف الدور الرقابي** : من قبل الجمهور المستفيدين من الخدمات العامة، مما يؤدي بهم إلى العزوف واللامبالاة، وأيضا يغرس في نفوس المواطنين اليأس، مما يدفعهم إلى الاعتقاد أن لا سبيل للحصول على الخدمة العامة، إلا عن طريق الوساطة أو الرشوة، مما يؤدي إلى تغلغل الفساد بين أفراد المجتمع.

**5. ضعف التنشئة الاجتماعية**: على أسس دينية لأفراد المجتمع، وغياب الوازع الديني ورقابة الضمير، وعدم الالتزام بالمبادئ الأخلاقية كل هذه العوامل تؤدي إلى انتشار الفساد، وتتيح الفرصة لبعض الموظفين لتجاوز النصوص القانونية والقواعد الأخلاقية، مما يؤدي بالموظف إلى التصرف بشكل متعال، ويدفعه إلى احتقار إفراد المجتمع، ويتخذ القرارات المتعسفة بمعزل القانون، وهذه الأمور تشجع الانحراف والفساد.

**6. ضعف الحقوق المالية للموظف العام :**

وهي عدم كفاية الحقوق المالية الوظيفية، مما يجعل الموظف عرضة للانحراف الإداري، ومن ثم الوقوع تجاه المغريات التي تؤدي إلى التورط في ممارسات سلوكية

---

[1] يوسف خليفة اليوسف،" الفساد الإداري والمالي : الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، **مجلة العلوم الاجتماعية**، المجلد (30)، العدد (02)، 2002م، ص 259-260.

[2] المرجع نفسه، ص 263-266.

غير سليمة، ويؤدي ذلك إلى توسيع الآمال لدى الموظف من أجل تحقيق الثراء السريع بأقل جهود ممكنة،وهذا بدوره يعمل على توسيع دائرة الفساد ويجعله لا يقف عند حده [1].

**7. ارتفاع تكاليف المعيشة**: والذي صاحب عملية التنمية مع انخفاض في أجور العاملين في القطاعات العامة، وعدم قدرة الموظف العادي في الدول النامية من الحصول على الحد الأدنى للمتطلبات والاحتياجات الأساسية، والتي لا تتناسب مع حجم دخلة مقارنة بأسعار السلع والخدمات والتي لا تستطيع الدولة دعمها، والتدخل فيها وتقديمها للمواطن بأسعار مناسبة، ولذلك تنمو ظاهرة الفساد، والتي تعزز من فرص الفساد الإداري والمالي في المجتمع[2].

**8. تنامي ظاهرة الاتكالية واللامبالاة وعدم الشعور بالمسؤولية:** لدى بعض الموظفين المتواجدين داخل الجهاز الإداري، وهذا بدورة يؤثر على عملية معدلات الإنتاج والقدرة على نجاح عملية الاستثمار، ونتيجة لذلك يؤدي إلى انتشار الفساد الداخلي، وعدم تحديد الهدف الاستراتيجي للجهاز الإداري[3].

أما فيما يخص الآثار المترتبة على ظاهرة الفساد الإداري، فإن آثار الفساد تختلف وفقا لدرجته، ومدى خطورته وطبيعته، فالفساد يعتبر من المشاكل الجسيمة التي تعاني منها المجتمعات لما لها من أثار سلبية على أفراد المجتمع، ومن ضمن التأثير الذي يسببه الفساد كونه يؤدي إلى زيادة عدد الفقراء في المجتمع، نتيجة أن الموظف العام يعيق مختلف الأنشطة الإدارية من خلال تأخير المعاملات والمصالح الإدارية الخاصة بهم وذلك بغية الحصول على مدفوعات مالية إضافية من هذه الفئة المعدومة.

ولذلك يصبح الفقراء هم أكبر ضحايا ظاهرة الفساد، بل إن الفساد لا يقتصر على الفئات ذات الدخل المحدود (المستويات الدنيا)، بل امتد جذوره ليصل إلى أصحاب المستويات

---

(1) احمد عبد الرحمن شرف الدين، "**أهمية تكوين القيم المهنية في محاربة الفساد الإداري في الجمهورية اليمنية**": ورقة مقدمة إلى مؤتمر الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، 1996، ص 6 .

(2) احمد رشيد، **الإدارة المحلية : المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية**، (ط2)، القاهرة : دار المعارف، 1981، ص 120-123.

(3) حرفوش مدني، **الطريق إلى الإدارة الاستراتيجية الحاكمة وإدارة الجودة الشاملة: [illegible] الإدارة** ، (ط2)، القاهرة: سلسلة الثقافة الإدارية، 1996، ص 42-43.

العليا، ويتمثل ذلك في استحواذ هذه الشريحة على العقود الرئيسية للدولة (عقود المقاولات) ورخص الاستيراد والإشكال الاحتكارية المختلفة لها ، ومع تنامي هذه المظاهر من الفساد يؤدي إلى خلق فرص لأرباح غير شرعية وغير قانونية، ومع تنامي مظاهر الفساد تلك إذ تنتج عنها فرص لأرباح غير شرعية وغير قانونية.

وأهم تأثيرات الفساد السلبية الذي يسببه الفساد يكمن في زعزعة الثقة العامة، وإفساد الرأسمال الاجتماعي، وهذا بدورة يؤدي إلى تراجع الاستثمار الخاص والنمو الاقتصادي للبلد [1].

كما أن الفساد عملية تعيق تحقيق أهداف التنمية التي تسعى القيادة والأفراد للحصول عليها، ويمكن إجمال أهم أثار الفساد الإداري كما يلي : [2].

1. إن الفساد الإداري يضرب مصداقية الدولة والجهاز الإداري، بل قد يخلخل الثقة في النظام السياسي ككل.
2. يؤدي الفساد إلى الانحراف بالأهداف والسياسات التنموية ويعيد توجيه الموارد الحكومية إلى مجالات وفئات غير مستهدفة.
3. يتسبب الفساد في أن تبرز ظاهرة الاستخدام غير الأمثل للموارد، وضياع الأموال العامة، عن طريق الاستغلال ومحاولة السيطرة على المال العام، بالإضافة إلى انتشار السرقة والابتزاز والرشوة وتوظيف موارد الدولة لتحقيق أهداف خاصة.
4. يؤدي الفساد إلى زيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص في العائدات الحكومية، وزيادة المدفوعات لاثمان المواد واللوازم، كما أن الفساد يزيد من الصعوبات الإدارية، حيث يخلق مستوى آخر للسلطة موازيا للمستوى الرسمي لها مما ينعكس بالتالي على ضعف السلطة الرسمية.
5. يؤثر الفساد على قرارات المؤسسات المالية الدولية، كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ويتمثل ذلك في إيقاف أو إلغاء القروض والمنح للدول الأكثر فسادا، والتي لم تقم باتخاذ إجراءات جدية لمكافحة والحد من الفساد الإداري المنتشر فيها.

---

(1) انظر في ذلك :

- الجمهورية اليمنية، **استراتيجية التخفيف من الفقر (2003-2005)**، مرجع سابق الذكر، ص 27.
- الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتنمية)، **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2001-2005)**، الجزء الأول، ص 50.

(2) عماد الدين إسماعيل مصطفى نجم، مرجع سابق الذكر، ص 35-36.

## IX. المعوقات الإدارية العامة:

تعد الإدارة من أهم الوسائل التي يمكن أن تدفع بعملية التنمية إلى الإمام إذا كانت تلك الإدارة تقوم على أسس علمية ومنهجية وفق تخطيط سليم ومن المعروف في دول العالم الثالث (المستضعف) إجمالا، والتي تعد المنطقة العربية جزء منها،حيث نجد فيها أن الأجهزة الحكومية والمحلية هي التي تتولى مهام إدارة التنمية، لكن الإدارة الحكومية ممثلة بمؤسساتها وهيئاتها العامة لا تستطيع لوحدها أن تقوم بمهمة إدارة عملية التنمية الشاملة ،بل لابد لها أن تستعين بشريك آخر وهو السلطة المحلية، والذي يشاركها في تحمل أعباء التنمية، غير أن هناك معوقات تواجه كلاً من الإدارتين الحكومية (المركزية) والإدارة المحلية عن تنفيذها لمشاريع التنمية، وذلك يعود إلى مجموعة من المعوقات التي تتكامل مع المعوقات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والإدارية والسياسية التي سبق ذكرها،وهذه المعوقات يمكن حصرها فيما يلي: [1].

- عدم وجود وعي سياسي إنمائي لدى القيادة السياسية القائمة.
- الصراع الداخلي للأحزاب وعدم التقائها الفكري في التنسيق السياسي العام بشأن قضايا التنمية.
- القصور الإعلامي والمتمثل في نقص برامج وسائل الاتصال الجماعي الموجه نحو التنمية.
- تجاهل المشاركة الشعبية في وضع الخطة وتنفيذها.

كما أن هناك أسباب متعددة تؤثر في دور الإدارة في العملية التنموية ويجعلها معيقا لها نذكر منها: [2]

- عدم ادخار القدرات والإمكانات اللازمة للتنفيذ.
- إتباع الإجراءات البيروقراطية المعيقة للتنمية، أو ضعف الإشراف على التنفيذ.
- الإهدار والعبث في استخدام الموارد.
- سوء اختيار الجهة المنفذة لمشاريع التنمية.

---

[1] علي الكاشف، مرجع سابق الذكر، ص 182-183.

[2] أسامة عبد الرحمن، **إدارة التنمية وتنمية التخلف في الوطن العربي والنظام العالمي الجديد**، ط (1)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997، ص 104-106.

- التهرب من المسؤولية وضعف الوازع المهني.
- انتشار ظاهرة اللجان (إذا أرادت أن تقتل مشروعا تنمويا فشكل له لجنة).
- سوء قنوات الاتصال.

وفيما يتعلق بمسألة المسار الإداري على المستوى المحلي، يمكن الإشارة إليه بسوء استغلال السلطة، وتبين ذلك من خلال قيام موظفين لهم نفوذ في مناصبهم الوظيفية في الإدارة المحلية، يستغلون نفوذهم في تحقيق أغراض شخصية سواء لهم أو لأقاربهم وذويهم ، وهو استغلال لا يتفق مع المصلحة العامة، بل يعتبر خيانة للوظيفة العامة، على اعتبار أن الوظيفة هي أمانة قد أؤتمن عليها المسؤول ووجب عليه المحافظة عليها، لا أن يقوم بتسخيرها لمقربه وأغراضه الشخصية، تجريم استغلال النفوذ يأتي كون الجاني يظهر أن سلطته وتأثيره وسطوته هي التي تحكم النظام، وبأنه المتصرف في الأمور وأن استغلال هذا النفوذ لغير المصلحة العامة، فمعناه أن الموظف قد أساء استغلال السلطة وسخر الإدارة من أجل إرضاء وإغراء مجموعة أو فئة يكون القاسم المشترك بينهم الانتماء لأسرة، أو عشيرة، أو مذهب ديني، ومن ثم تتحول الإدارة إلى إدارة سلبية ومعوقة لعملية التنمية.

أضف إلى ذلك أن معايير اختيار الموظف المحلي، لا يقوم أساسا على المؤهلات والكفاءة والخبرة والنزاهة، وإنما يقوم على أسس مختلفة منها ثقة الحكام الانتماء الأسري المناطقي والحزبي، والعشائري، والمذهبي، ويؤكد الدكتور ***محمد عبد الملك المتوكل*** أن البنية التنظيمية للإدارة تعاني من نواقص بارزة من أهمها:[1]

- عدم توافق البني العامة مع الأهداف.
- عدم وضوح المسؤوليات والسلطات.
- تداخل العلاقات الرسمية بغير الرسمية وعدم الفصل بين العام والخاص.
- تضخم وتوسع وظيفي في الحضر على حساب الأرياف وفي الوقت نفسه لا يستخدم القطاع الحكومي فعليا سوى 20% من العاملين في الجهاز الإداري.

---

(1) محمد عبد الملك المتوكل، **اليمن: [illegible]**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط (1)، عدد (20)، 2000، ص 218-219.

كما أن هناك عوامل ومظاهر متعددة أدت إلى تردي وضع الجهاز الإداري للدولة وتضخمه، مما تسبب في تعقيدات الإجراءات الإدارية ومن مظاهر هذه الاختلالات الإدارية يمكن حصرها في الأمور الآتية:[1]

- تضخم الهيكل التنظيمي والوظيفي للدولة.
- سوء توزيع القوى العاملة لدى الجهاز الإداري للدولة .
- تضارب وتداخل الاختصاصات بين الوزارات والمؤسسات والهيئات التابعة لها وضعف التنسيق فيما بينها.
- الازدواجية بين قيادة المحافظات وفروع الوزارات والمحافظات والمديريات.
- الاختيار والتعيين للوظيفة العامة تتم في ظل غياب مبدأ الجدارة والكفاءة.
- غياب التحديد الواضح لمسؤوليات ووظائف الدولة، وتوزيعها على تكويناتها التنظيمية.
- غياب الإحصاء الدقيق لموظفي الدولة وتوزيعاتهم الجغرافية وخصائصهم التأهلية والوظيفية.
- ضعف برامج التأهيل والتدريب لموظف الجهاز الإداري الحكومي للدولة .
- العمالة الفائضة والعمالة المزدوجة ووجود أسماء وهمية في سجلات الوظائف العامة للدولة.

وفي نفس السياق يرى أيضا إن الجهاز الإداري في اليمن، يعاني من مشاكل إدارية متعددة ومن ضمن هذه الإشكاليات الإدارية هي:

### 1. أزمة القيادة الإدارية :

والتي تتأثر بعوامل متعددة أهمها :[2]

#### أ. العامل السياسي والأيديولوجي :

تختلف الإدارة من حيث أسلوب الأداء من دولة لأخرى حسب طبيعة النظام السياسي لها (ليبرالي، رأسمالي، اشتراكي).

---

(1) الجمهورية اليمنية، **الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر (2003-2005)**، مرجع سابق الذكر، ص 26.

(2) محمد عبد الملك المتوكل، **التنمية السياسية**: محاضرات ليسانس ألقيت على طلبة السنة الرابعة ، جامعة صنعاء ، كلية التجارة والاقتصاد، قسم العلوم السياسية، 1996، ص 22-23.

**ب. العامل الاجتماعي والثقافي:**

يؤثر العامل الاجتماعي والثقافي على أسلوب الأداء الإداري في ظل علاقات قبلية، أو في ظل وعي اجتماعي أوفي ظل علاقات اجتماعية متطورة ووعي اجتماعي متقدم.

**ج. العامل الجغرافي :**

يعتبر العامل الجغرافي من العوامل التي تتحكم في أسلوب الأداء الإداري فالإدارة تتأثر بالتوزيع المكاني والتضاريس غير المعيقة ، حيث تساهم في كفاءة وسائل النقل والاتصال.

**د. العامل السكاني :**

تختلف الإدارة في ظل حجم وكثافة السكان، عن الإدارة في ظل مجتمع سكاني غير كثيف.

**هـ. الإمكانيات المالية والبشرية :**

حيث حققت الإمكانيات المالية والبشرية دورا مهما في التأثير على أداء وأسلوب الإدارة، ففي ظل الإمكانيات المالية الواسعة والكوادر المتوافرة يمكن توسيع حجم الأداء الإداري وتطوير وسائلها الفنية وتنمية كوادرها البشرية، وتضيق هذه الفرص في ظل الإمكانيات المالية والبشرية المحدودة.

وفي ضوء ما سبق يمكن القول بأنه لكي تكون المكنة الإدارية (الجهاز الإداري) إدارة فعالة، وقادرة على تحقيق أهداف التنمية ، لابد أن تكون مبنية في ضوء أهداف واضحة، وتقدير مسبق للدور الذي نريدها أن تحققه في كل مرحلة من مراحل التنمية الشاملة.

كما أن ضعف الجهاز الإداري للدولة، وضعف وحداته الإدارية المحلية يؤثر في تنفيذ مشاريع التنمية، بل يؤدي إلى فشلها والمتمثل في تفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري، والتي أعاقت مسار التنمية المحلية والوطنية، التي تسعى الحكومة ووحداتها إلى تحقيقه.

- أضف إلى ذلك أن هناك معوقات إدارية، لا يزال يواجهها نظام الإدارة المحلية، على الرغم من قيام الإدارة المحلية بعملية الانتخابات الحرة والمباشرة، إلا أن هذا النظام لا يزال يتسم بالمركزية المالية والإدارية، بالإضافة إلى ازدواجية السلطات، وتضارب

الاختصاصات وهذا يرجع بدوره إلى عدة أسباب أهمها: [1]

- سيطرة الأجهزة التنفيذية للسلطة المركزية على معظم أعمال المجالس المحلية، وعدم منح هذه المجالس سلطات كافية.
- غياب الفهم الصحيح والسليم لمفهوم الإدارة المحلية والتنمية الشاملة، نتيجة لانخفاض مستوى التعليم والتوعية، وانعدام الأهداف والمهام و المسؤوليات.
- ضعف الهيكل الإداري للدولة في مجال الإدارة المحلية، بالإضافة إلى نقص الكوادر الإدارية والمحلية المؤهلة والمدربة، ومحدودية كفاءة العاملين في هذا المجال.

- تعدد التشريعات والقوانين وعدم ثباتها واستمرارها، بالإضافة إلى عدم توافق وانسجام العديد منها مع الظروف والتغيرات الداخلية (المحلية) والخارجية.

- تدني مستوى الخدمات والمشاريع الأساسية كالتعليم، والصحة، ومشاريع المياه والكهرباء، والخدمات الزراعية.. الخ، ويرجع ذلك نتيجة لعدة عوامل منها:

- ضعف التخطيط للمشاريع التنموية، بالإضافة إلى عدم استيعاب الأسباب الحديثة في مجال الإدارة والتخطيط.

- ضعف الجانب الرقابي ماليا وإداريا.

- تضخم الجهاز الإداري للدولة، خصوصا بعد الوحدة، مما أدى إلى ارتفاع نسبة البطالة وتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري.

- عدم خضوع التقسيم الإداري في بعض المناطق في الجمهورية لأسس ومعايير اقتصادية واجتماعية ثابتة ويترتب على ذلك ما يلي:

* عدم التكافؤ في توزيع الموارد الاقتصادية المحلية، وهذا بدوره يمثل مشكلة حقيقية في غياب التوزيع العادل للثروة بين المناطق المحلية، الأمر الذي سيؤدي إلى تطوير بعض المناطق وإهمال وتهميش مناطق أخرى.

* تضخم سكاني في بعض المناطق وتشتته في مناطق أخرى.

---

[1] عبد الكريم عبد الله الروضي، "**دور القبيلة في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية**"، **رسالة دكتوراه**، جامعة قناة السويس، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، 2002، ص 133-134.

ونود الإشارة إلى أن هناك مشكلات وتحديات تواجه الجهاز الإداري في اليمن لعل من أبرزها ما يلي:(1)

1. قصور التشريعات والنظم الإدارية من حيث الكفاية الفنية الإدارية والتنظيمية وغلبة الطابع المركزي عليها وتعقيد الإجراءات، مما جعلها عاجزة وغير قادرة على الوفاء بمتطلبات التنمية.
2. الازدواجية في المهام والاختصاصات مما يؤدي إلى ضياع الإمكانيات المتاحة.
3. عدم تصحيح الأخطاء عند اكتشافها، بل الوقوع فيها مرة أخرى.
4. الفشل في اتخاذ التدابير اللازمة التي يجب مراعاتها عند وقوع الأزمات الإدارية المحتملة.
5. الوساطة والمحاباة والمحسوبية والتحيز والتساهل مع المرؤوسين مراعاة لعامل القرابة أو الصداقة.
6. إساءة استخدام السلطة وسوء استعمالها واستغلالها في نفس الوقت.
7. غياب الكفاءة والخبرة العلمية،وعدم إتباع إجراءات سليمة في التعيينات والترقيات.
8. إيثار المصلحة الخاصة على المصلحة العامة والعبث بالمال العام وإهداره.
9. غياب القدوة الحسنة مع تصرفات إدارية ومالية غير شرعية من قبل الإداريين في الدولة.
10. ضعف الرقابة والإشراف والتوجيه مما يؤدي إلى تفشي الفساد ومظاهر التسيب الإداري.
11. غياب أسس ومعايير الأداء، وعدم توفر أنظمة فعالة للحوافز وعدم تطبيق مبدأ الثواب والعقاب.
12. عدم المحافظة على سرية العمل، مع ضعف سيادة القانون.

وجميع هذه التحديات والمشاكل التي تواجه الجهاز الإداري الحكومي تحتاج إلى معالجات إدارية قائمة على دراسة الأوضاع الإدارية، ومحاولة وضع تصورات وحلول إدارية تبنى على جملة من الخطوات والأنظمة والإجراءات الملائمة لبيئة الإدارة اليمنية،

---

(1) عبد الرحمن سالم ذيبان، " نحو رؤية مستقبلية للإدارة في اليمن " **مجلة الإدارة الحديثة**، السنة الأولى، العدد (01)، صنعاء : أبريل - يونيو 2000م، ص 146-148.

في منظومة متكاملة ، من أجل خلق إدارة كفؤة وفعالة تستطيع تحقيق برامج التنمية المنشودة وذلك لن يتأتى إلا من خلال تبني إدارة حديثة ومتطورة.

أيضا من ضمن المشكلات الإدارية العامة، والتي تعاني منها الدول النامية ومن بينها اليمن هي كثيرة ومتعددة... واهم هذه المشكلات والمعوقات الإدارية التي تعاني منها نذكر منها الآتي : [1]

## 2. المركزية الشديدة وعدم التفويض :

وهذه المركزية الشديدة والمبالغ فيها كشفت عنها الدراسات العملية، حيث أكدت أن القيادات الإدارية في الأجهزة الإدارية في معظم الدول النامية ومنها اليمن تمارس قدرا كبيرا من المركزية، مما يترتب علية عدم رغبة هذه القيادات في تفويض الصلاحيات للقيادات الأخرى (النواب الإداريين)، أو من هم أدنى درجة إدارية وفق السلم الإداري... وتبرز مظاهر المركزية في كثرة الإمضاءات والموافقات والإجراءات الطويلة التي تشترط أداءها لمصلحة الأعمال ونظاميتها، أيضا ضرورة عرض كل صغيرة وكبيرة على الوزير أو المدير، مما يؤدي إلى سيطرة الروتين، والطريقة البيروقراطية والتي تقترن دائما بالمركزية وكما ذكرنا سابقا أضرارها السلبية على الإدارة .

- أما بالنسبة لظاهرة عدم رغبة القيادات الإدارية في الدول النامية في تفويض السلطة، فإن ذلك يرجع إلى عدة أسباب أهمها : [2]

- الانقسامات الاجتماعية، والسياسية، والدينية، والقومية، والتي تعود إلى الارتباط الأسري أو إلى الانتماء الحزبي، أو الديني، أو القومي.
- جميع هذه العوامل تجعل القيادات الإدارية في هذه الدول تشعر بعدم الاطمئنان، وبالتالي تصاب بالجمود عن المبادأة، و تقديم المشورة خوفا من إساءة التصرف، وهذا يجعل تفويض السلطة من قبل هذه القيادات أمرا غير مقبول، وغير مرغوب فيه.

---

[1] نوا ف سالم كنعان، مرجع سابق الذكر، ص 443-445.

[2] المرجع نفسه، ص 444.

### 3. عدم وضوح الوضع التنظيمي للأجهزة الإدارية :

ويتمثل ذلك من خلال التكرار والازدواجية في اختصاصات وصلاحيات الأجهزة الإدارية، والأمثلة الملموسة لهذه الظاهرة في الدول النامية والعربية ومنها اليمن على وجه الخصوص تتمثل في:[1]

- إنشاء إدارات أو أقسام جديدة في أحيان كثيرة لاعتبارات شخصية (تعيين مدير عام أو رئيس قسم لهذه الإدارات أو الأقسام الجديدة) أو إلغاء إدارات للانتقام من مديرها أو إلغاء آثار العهد الإداري السابق، كونه لا يتناسب مع المتغيرات الحديثة في ظل قيادة الإدارة الجديدة، أو لجوء بعض الإدارات إلى توسيع مهامها واختصاصاتها بهدف إبراز دورها وتعظيم شأن مسؤوليتها.

ويترتب على تكرار وازدواجية الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للإدارات، إحداث الفوضى والارتباك وتشتت المسؤولية، وضياع الجهود، وفقدان الرقابة وضياع الوقت، وزيادة التكاليف... وهذه كلها تشكل عقبات وتفرض قيودا على القيادات الإدارية.

وهذه الأوضاع الإدارية تشكل عبئا على الجهاز الإداري، حيث تولد اختناقات إدارية، وأيضا آفات إدارية تنعكس سلبا على أفراد المجتمع المحلي والعام.

### 4. البيروقراطية والإدارة المحلية:

تعد البيروقراطية أكبر آفة من آفات التنمية واكبر عائق دون تنفيذ إرادة الشعب، ولذا فإن من الضروري مواجهتها ومكافحتها في كل مظاهرها وسلبياتها، ولعل من أهم دواعي الإدارة المحلية جعل مصالح الشعب مباشرة بين أيدي الجماهير وممثلي هذه الجماهير[2]، وتحقيق مثل هذا الهدف لا يمكن أن يتم مع بقاء الأجهزة مسيطرة على القرارات التي تتخذ ولاسيما فيما يتعلق بالقضايا التي تمس مباشرة مجموعة المواطنين، على أنه يجب الانتباه إلى أسلوب العمل الشخصي لا يصلح بديلا للبيروقراطية فتعطل الأجهزة لتحل محلها الإدارة الشخصية لبعض المسؤولين، حتى لو كانوا مثبتين في الأصل عن إرادة الشعب، تعني تركيز السيطرة الفردية، وهذا الأمر أسوأ من البيروقراطية، إذ يجب ألا

---

(1) عامر الكبيسي، **الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، الطبعة الأولى، بغداد: دار الحرية للطباعة، 1975،ص 125.

(2) محمد عبد الوهاب، **البيروقراطية في الإدارة المحلية**، القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2004، ص 544.

يغيب عن البال أن البيروقراطية تبقى مرحلة متطورة بالنسبة لأسلوب الإدارة الشخصية التي هي من بقايا العصور الغابرة والعهود الاستبدادية[1].

كما أن الجهاز البيروقراطي في الدولة المتخلفة يعاني من سلبيات البيروقراطية نتيجة لتأثير لعدة عوامل وأهمها:[2]

- تفشي الروح الفردية والمصالح الفردية مع دعمها بالولاءات المختلفة.
- زيادة الرغبة في التسلط المطلق الذي لا مجال فيه إلى التقيد لقواعد التسلسل الهرمي التي قد تحد من تنفيذ بعض الرغبات.
- رغبة الأجهزة السياسية بمستوياتها المختلفة في توجيه الإدارة على كل مستوياتها باسم محاربة البيروقراطية، ورعاية المصالح القومية ومتطلبات الشعب.
- ازدياد القواعد المكتوبة تقيد كل مستوى من القواعد بالمستوى الذي فوقه (تقييد اللوائح والقرارات التنفيذية)، مما أدى إلى فوضى في التشريع والتنظيم.
- كما أن عمليات اتخاذ القرار تتم وفقا للأسلوب البيروقراطي الذي يميل إلى الاتجاه إلى تقليص المشاركة الشعبية.

وبالنظر لواقع الجهاز الإداري في الجمهورية اليمنية وعلاقته بظاهرة البيروقراطية، حيث يتردد مصطلح البيروقراطية[*] في الشارع اليمني والذي يعكس ما يلمسه المواطن

---

(1) كمال نور الله، **الحكم المحلي: الأسس النظرية للحكم المحلي،** القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص802-803.

(2) كمال نور الله، **البيروقراطية والتغيير،** مرجع سابق الذكر، ص 42-43.

(*) يقول الدكتور **محمد عبد الرشيد** علي " إن لفظ **البيروقراطية** شائع الاستعمال وكثيرا ما يتردد على السنة الناس، ومعناه لدى العامة الروتين والتعقيد الإداري، الذي ينتج عن سوء استعمال سلطة الوظائف، أو تحويل المنظمة عن هدفها الأساسي لتصبح هدفا بحد ذاتها، إن معنى العلمي للبيروقراطية يختلف تماما، حيث تعني التنظيم أو الجهاز الحكومي الذي يوجد في المجتمعات المتحضرة لتحقيق الأهداف القومية، ولإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع بوضعه موضع التنفيذ في هذا المجتمع."

- وحول مفهوم **البيروقراطية** والمقصودة في مجال دراستنا هذه _ هي وكما حددها المفكر الغربي _ هارولد لاسكي (Harold Laski) بأنها " اصطلاح يوصف به الجهاز الحكومي، الذي تكون الرقابة علية في يد مجموعة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الإفراد العاملين في هذا الجهاز، ومنهم القيادات الإدارية التي بيدها عملية صنع القرار... "

للتوضيح أكثر حول مفهوم **البيروقراطية** راجع:

- محمد عبد الرشيد علي، **الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية،** الطبعة الأولى، صنعاء :دار الحكمة اليمانية، 1997، ص33.
- Harold Laski, **(Bureaucracy, Encyclopedia of Social Sciences**), The Macmillan Co. New – York, 1972, p. 90.
- كمال نور الله، **البيروقراطية والتغيير،** مرجع سابق الذكر، ص 39-53.
- محمد عبد الوهاب، **البيروقراطية في الإدارة المحلية،** مرجع سابق الذكر، ص 543-545.
- خالد عمر عبد الله باجنيد، **البيروقراطية : المفهوم. النشأة. الخصائص. المخاطر،** عدن : مطابع جامعة عدن ،1993، ص 7-29.

من تعقيدات في الإدارة والمتمثلة بتعقيد في الإدارة، وذلك من خلال تعقيد الإجراءات واللجوء إلى المماطلات وتأخير المعاملات.

وفي هذا السياق يشير الدكتور خالد باجنيد بقوله " إن الواقع اليمني لم يشكل بعد منة كل مقومات الإدارة المعاصرة، بل إن هناك عوامل تقليدية تلعب دورا معيقا أمام تكوين هذه الإدارة المعاصرة...، فواقع الدولة والإدارة في اليمن لا يستطيع في الظروف الراهنة قيام وسيطرة البيروقراطية على الإدارة اليمنية".

وبصفة عامة هناك خصائص يتسم بها الجهاز البيروقراطي نذكر منها : [1]

- الرغبة الشديدة في اللجوء إلى الطرق الرسمية في الإدارة.
- انعدام المرونة من أجل الالتزام بتنفيذ التعليمات حرفيا.
- البطء الشديد في اتخاذ القرارات.
- العزوف عن اللجوء للتجارب، أو الاستفادة من التجارب الإدارية الأخرى الناجحة.

ونود الإشارة أن البيروقراطية تبلغ القمة والذروة، عندما يتحول أنصارها إلى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة، ويتحول عملها في النهاية إلى غاية من أجل خدمة أغراضها الشخصية.

كما أن من السلبيات التي يخلفها الجهاز البيروقراطي هي تشكيل الإجراءات الإدارية المعقدة، وهي عقبة تواجه القيادات الإدارية في الدول النامية... حيث أن تعقيد الإجراءات يؤدي إلى فرض قيود إدارية تحد من فعالية هذه القيادات، وقد تفضي في بعض الأوقات إلى القضاء على روح المبادأة والابتكار لديها، وكل ذلك يؤدي إلى عدم سلامة القرارات المتخذة من قبل القيادات الإدارية... وقد صدقت المقولة والتي عبرت عنها " أن الروتين هو المنافس القوي للقرار الإداري الواعي والسليم "[2].

---

(1) نواف كنعان، **القيادة الإدارية**، مرجع سابق الذكر، ص 449-451.

(2) كمال نور الله، **القرار الإداري: دراسة تحليلية مع نماذج تطبيقية**، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975م، ص 35-38.

وهذا لا يعني بأن الإدارة في اليمن تتسم بالتمام والبساطة والديمقراطية، بل أن واقع التخلف الاجتماعي والاقتصادي بشكل عام، وأسلوب التعامل مع فكرة الدولة والإدارة قد افرز سلوكا يعتبر أكثر خطورة من البيروقراطية،... وهذا الواقع افرز بالطبع ممارسات بيروقراطية "[1].

كما أن أساليب العمل والعلاقة السائدة في الإدارة اليمنية تتميز بالنقص وعدم الفعالية، إلى جانب التفاوت في الأداء داخل أجهزة الإدارة، وهذا الواقع افرز بالطبع ممارسات بيروقراطية، وتتجسد مظاهر البيروقراطية بطابعها السلبي في الإدارة اليمنية في المظاهر الآتية :[2]

أ. **الاهتمام المفرط بالوساطة والقرابة والعلاقات الشخصية:** ويتضح ذلك من ارتباط العديد من القيادات الإدارية والإداريين بمجموعة من أواصر الصلات، والتي تمارس ضغوطا مستمرة لتوجيه قراراتهم لخدمة مصالح أشخاص ذات صلة ومرتبطين بهم، وهذه السلوكيات الناتجة عن القيادات الفوقية تؤثر سلبيا على المصلحة العامة، وتنتهك حقوق وحريات إفراد المجتمع.

ب. **غياب التفويض في الصلاحيات وعدم الثقة في المرؤوسين:** وهذا بدورة أدى إلى تركيز إدارة تسيير الأعمال في الأجهزة الحكومية في قمة الهرم الإداري (الوزراء، الرؤساء، والمدراء)، وهذا الوضع يؤدي إلى تعطيل مصالح الناس والمجتمع ككل، ويجعل الجهاز الإداري عبارة عن مكنة إدارية عاجزة عن القيام بمهامها بصورة جيدة.

ج. **قلة العناية بالكفاءة، وعدم الاهتمام [illegible] الاختيار الصحيح في المواقع الإدارية :** وهذا ما يجعل التعامل مع الإدارة وكأنها شطارة وليست علما ومعرفة قائما بحد ذاته، وخبرة وظيفية وهذا ما انعكس على العمل وأسلوب الأداء الإداري.

د. **الافتقار [illegible] الناس [illegible] المطلقة لقادة الإدارة:** بمعنى الرئيس الإداري هو الوحيد الذي تملك زمام الأمور في عملية التسيير الإداري دون قيود

---

[1] خالد عمر عبد الله باجنيد، **البيروقراطية: المفهوم، النشأة، الخصائص، المظاهر**، مرجع سابق الذكر، ص 96- 103.

[2] المرجع نفسه، ص 103-108.

على تصرفاته، وهذا انعكس سلبا على العلاقة بينة وبين مرؤوسيه وأيضا بينة وبين المواطنين المتعاملين معه في الأجهزة الإدارية الأخرى.

هـ. **فر [illegible] ارية تحامية:** ودون سند ومرجعية قانونية لها (إجراءات من صنع الإداريين أنفسهم).

و. **سيطرة الروتي[illegible] في [illegible] القيا[illegible] ارية:** والذي أصبح يتحكم في كل تصرفاتهم، وأيضا تمسك طائفة من الإداريين بعادات تقاوم كل تجديد أو تغيير أوضاع إدارية قديمة.

ز. **الإفراط [illegible] في الاجتما[illegible]:** لدرجة تصبح هذه الاجتماعات الشغل الشاغل للإدارة، وهذه الاجتماعات ليس الهدف منها أحيانا رسم السياسات، واتخاذ القرارات الأساسية، وهذا الوضع يعمل على إعاقة تواجد المسؤولين المعنيين في الأجهزة الإدارية في مواقعهم، من أجل انجاز المهام الملقاة على عاتقهم، مما يعطل قضايا الناس ويضر بالمصلحة العامة للمجتمع والدولة.

Θ. **ضعف [illegible] ارية [illegible] المر[illegible] في [illegible] ارية:** مما انعكس سلبا على تعطيل انجاز المهام والإعمال الإدارية، وهذه بدورة يؤدي إلى تدهور الروΘ النفسية المعنوية للمرؤوسين، وعدم تطوير إمكاناتهم ومهاراتهم.

ط. **العزلة [illegible] الوا[illegible] وش[illegible] المل[illegible]:** وتتسم ظاهرة العزلة في الإدارة اليمنية، والتي أثرت سلبا في علاقة الإدارة بالمجتمع نتيجة انغماس القيادات الإدارية في مستوياتها المختلفة بالاهتمام بمصالحها الشخصية، وإهمالها لقضايا ومشاكل إفراد المجتمع، وأيضا عدم اتصال القمة (القيادات الإدارية) بالقاعدة الشعبية، ومن العواقب الوخيمة لهذه العزلة تكمن في عدم معرفة الإدارة والقائمين عليها بالمشكلات الإدارية، وكذلك تحديد الحاجات والأولويات اللازمة لها، وبالتالي هذا يؤدي إلى عشوائية في اتخاذ القرارات والتي لا تستند على أسس علمية وخبرة عملية من الواقع الإداري.

ي. **الم[illegible] في تع[illegible] في [illegible] الحاومية:** مما نتج عنه انشغال كثير من كبار الموظفين في عضوية لجان متعددة. (إذا أردت أن تقتل مشروعا فشكل أوعين له لجنة).

ك. **تدني الأجور ووضعها في نظام الوظيفة العامة:** وهو يعد من الأسباب الرئيسية التي تؤدي إلى الفساد الإداري، أضف إلى ذلك غياب عنصر الرضى لدى الموظف العام، إلى جانب غياب الحافز المادي والمعنوي، ناهيك عن غياب مبدأ الثواب والعقاب (الذي يعمل كالذي لا يعمل)، ومن يخطئ قد لا يحاسب، بل في كثير من الأحيان قد يصدر به قرار بإبعاده من موقعة الذي يشغله، ولكن يجد نفسه في موقع آخر قد يكون أفضل من الموقع السابق.

ل. **الحواجز المصطنعة**: والتي تخلقها بعض المصالح والأجهزة الإدارية أمام المواطنين، والذين يجدون صعوبة في الوصول إلى المعنيين لانجاز معاملاتهم، وهذا السلوك الإداري يشجع ظاهرة السمسرة والمحسوبية.

انطلاقا مما سبق ذكره عن ظواهر البيروقراطية في واقع الجهاز الإداري في اليمن، نصل إلى نتيجة هي إن وجود الممارسات البيروقراطية في الإدارة اليمنية والتأثير المستمر لأسباب بروز هذه الممارسات تؤدي إلى نتائج يمكن أن نجملها في الآتي :[1]

1. الاستهتار بالقانون وانعدام تأثيره في المجتمع، مما يؤدي ذلك إلى شيوع الشعارات والتعبيرات، والتي تتحول إلى أسس ومبادئ بديل للقانون.
2. بروز البرجوازية البيروقراطية، وهي تلك الفئة الطفيلية من كبار الموظفين، والتي استطاعت أن تحقق لنفسها ثروات مالية طائلة بحكم موقعها في الوظيفة العامة.

حيث أن مصادر هذه الثروة تتمثل في استنزاف موارد الدولة والمتمثلة بصرف المكافآت بصورة غير طبيعية، أضف إلى ذلك العامل الأساسي في تكوين هذه الثروة ممثلة في الرشوة، واختلاس المال العام والعمولات والمضاربة بالمال العام للمنافع الخاصة ناهيك أيضا على الاستيلاء على أراضي الدولة وبيعها بأثمان باهظة... الخ.

ومن خلال السطو على المال العام، وأخذ الرشوة والابتزاز واستغلال النفوذ، والتي تمكن العديد من كبار الموظفين من تكوين ثروات طائلة، إلا أن هذه الثروات لا تجد طريقها إلى مجالات ذات نفع اقتصادي، وإنما توجه لإغراض استهلاكي ومجالات ترفهيه، ويعود ذلك

---

[1] المرجع نفسه، ص 115-116.

إلى أسلوب جمع هذه الثروات تمت بطرق غير شرعية وقانونية، وقد صدق الحكماء في الماضي إذ قالوا " أبى المال أن يخرج إلا من حيث أتى " وكما يتجه هؤلاء الموظفين عند تعاملهم بهذا المال غير المشروع، وإنفاقه في الملذات والترف المادي، والمتمثل في بناء القصور الكبيرة والفلل الأنيقة وشراء الأراضي والعمارات واستهلاك القات[*] الفاخر والمفاخرة به، واقتناء السيارات الفاخرة والمجوهرات وبعثرة هذه الأموال في رحلات المتعة خارج اليمن.

ويمكن القول إن بروز ونمو هذه الفئة الطفيلية التي نطلق عليها البرجوازية البيروقراطية، هو نتاج واضح لقدرة الممارسات البيروقراطية في السيطرة على الإدارة اليمنية وطغيانها على أية محاولة لفرض القانون...، وهذه الممارسات استطاعت أن تنتعش وتزدهر نظرا لغياب الإرادة السياسية، والقرار السياسي الجاد والحازم ، وكذلك لضعف الأحزاب السياسية والصحافة في الإمساك بالحلقة المركزية في مواجهة الفساد الإداري في اليمن بصورة عامة.

**- مشاكل متعلقة بالإدارة:**

إن المشكلات المتعلقة بالإدارة هي كثيرة ومتعددة وتكاد تشترك فيها الأجهزة الإدارية في معظم – إن لم يكن في كل الدول النامية ومنها اليمن، ومن الإشكاليات والاختناقات الإدارية التي تشل حركة الأجهزة الإدارية وتجعلها غير قادرة على القيام بواجباتها والمتمثلة بالمهام والمسؤوليات الكبيرة الملقاة على عاتقها، كأجهزة منفذة لخطط التنمية الشاملة ومن أهم هذه المشاكل نجملها في الآتي:[1]

1. تنظيم الجهاز الإداري والمتمثل في إنشاء أعداد كبيرة من الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية وإحداث العديد من الوحدات التنظيمية فيها.

---

[*] يقول لازولو سيمونيز **(L،Szimonisz)** أن **القات** : مخدر خفيف و هي شجرة متعددة الإشكال يبلغ طولها أحيانا ستة أمتار.

كما أن شجرة **القات**: لها تعريفات ومصطلحات لغوية كثيرة، بعضها علمية والبعض الأخر تنتشر بصورة تسميات محلية سواء في المناطق التي تزرع القات أو التي لا تزرعه، وهذه الشجرة منتشرة زراعتها في معظم مناطق اليمن نتيجه لاستهلاكها لشريحة كبيرة في المجتمع اليمني.

- للتوضيح أكثر راجع: عبد الملك علوان المقرمي، **القات والتنمية : دراسة ميدانية في المجتمع اليمني، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الآداب، قسم علم الاجتماع، 1982م، ص 174-180.

[1] محمد عبد الرشيد علي، مرجع سابق الذكر، ص 114-115.

2. التضخم الوظيفي المتمثل في الإعداد الكبيرة من الموظفين، وبعض منهم يعمل لساعات قليلة من ساعات الدوام وبعضهم الأخر لا يعمل.
3. سوء توزيع القوى العاملة، وانعدام المقاييس النوعية والكمية الدقيقة، التي تتحدد بموجبها احتياجات الأجهزة من العاملين والأسس المحددة للمسؤوليات، مما يترتب علية ظاهرة مزدوجة تتمثل في وجود نقص القوى العاملة في بعض الأجهزة مع وجود فائض في أجهزة أخرى، أضف إلى ذلك مشكلة أخرى ترتبط بسوء تخطيط التعليم التي تؤدي إلى ظهور نقص في بعض التخصصات، مع وجود فائض في تخصصات أخرى تزيد عن الحاجة إليها.
4. الروتين الطويل والمعقد، أو ما يسمى بتعدد وطول إجراءات العمل وتأخير المعاملات.
5. الإهمال واللامبالاة عند كثير من الموظفين العموميين.
6. الميل نحو النمطية في أنظمة وأساليب العمل وعدم الأخذ في الحسبان اختلاف طبيعة الأعمال من جهاز لأخر.
7. غياب أو ضعف التنسيق بين الأجهزة الحكومية.
8. الازدواجية والتداخل في اختصاصات وأعمال الأجهزة الحكومية.
9. المركزية الشديدة، وعلى وجه الخصوص ما يتعلق باتخاذ القرارات سواء على مستوى الأجهزة المركزية أو على مستوى كبار الموظفين.
10. عدم مرونة البناء التنظيمي للأجهزة في قابليتها للتغيير والتجربة.
11. ارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات والإنتاج مع تدني الإنتاجية.
12. كثرة وتعدد اللجان الإدارية والفنية في الأجهزة الحكومية.
13. غياب مبدأ الثواب والعقاب.
14. اختفاء طابع السرية الشديدة على الأعمال الإدارية، وما يترتب على ذلك من سلبيات تعيق عمليات البحوث والدراسات الخاصة بتطوير أنظمة وأساليب وإجراءات العمل.

**5. قلة المعلومات اللازمة والمتوفرة لاتخاذ القرارات (نظم المعلومات) :**

تتوقف سلامة وفعالية اتخاذ القرارات، التي تتخذها القيادات الإدارية بالدرجة الأولى على سلامة ودقة وكفاية المعلومات التي ستبنى على أساسها اتخاذ القرار الرشيد.

وبالرجوع إلى معظم الدراسات والأبحاث، والتي تؤكد على أهمية ذلك وتناولتها النظم الإدارية في الدول النامية، أنها قد كشفت أن معظم الأجهزة الإدارية في هذه الدول تعاني من نقص شديد في المعلومات المطلوبة والضرورية لاتخاذ القرار، أيضا عدم دقتها أو حداثتها، وعدم توفر الأساليب العلمية الحديثة للحصول على المعلومات العلمية وطرق حفظها من الضياع.

وفي هذا الجانب كشفت إحدى الدراسات الميدانية الحديثة والتي قام بها – معهد البحوث التابع لمنظمة الأمم المتحدة بالاشتراك مع خبراء من منظمة العمل الدولية – حول مدى توفر وكفاية المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات في (45) دولة نامية ومن بينها اليمن...، وبعد إجراء المسح الميداني كشفت النتائج عن أن 76% من الحالات تتخذ القيادات الإدارية قراراتها فيها بناء على معلومات وبيانات تكون في كثير من الأحوال غير كافية. وتلك دلالة على مدى النقص في البيانات والمعلومات التي تبنى عليها القيادات الإدارية قراراتها في كثير من هذه الدول النامية... وأنه حتى في حالات توافر البيانات والمعلومات فقد لا يتم تنظيمها وتحليلها وصياغتها بالشكل الذي يؤدي إلى الاستفادة منها بصورة مناسبة. (1)

وفي هذا الجانب أيضا نود الإشارة إلى تناول إحدى الرسائل العلمية في الدراسات العليا في- جمهورية مصر العربية -، والتي قامت بدراسة ميدانية عن الموضوع نفسه، حيث بينت في مواضيعها أن ثلث القيادات الإدارية في القطاع العام المصري، لا تعتمد في اتخاذ قراراتها على أجهزة جمع المعلومات للحصول عليها، وإنما تعتمد على قدراتها الخاصة، مما يهيئ الفرصة لتضارب المعلومات، ومن ثم القرارات التي تبنى عليها تكون غير واقعية وليست صائبة. (2)

إما بالنسبة للجمهورية اليمنية وعلاقتها في توفر البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرار، فتواجه القيادات الإدارية صعوبات وعقبات كبيرة – في الحصول على البيانات

---

(1) نوا ف كنعان، مرجع سابق الذكر، ص 451-452.

(2) محمود عساف، **أصول الإدارة**، القاهرة : دار النهضة العربية، 1976، ص 501-502.

والمعلومات اللازمة لاتخاذ قراراتها، ويتمثل ذلك في قصور الأجهزة المعنية والتي تلعب دورا أساسيا في توفير هذه المعلومات، ومن ضمنها أجهزة الإحصاء المركزي، والأجهزة التنفيذية الأخرى، والتي تقوم بإعداد البيانات والمعلومات الضرورية وتنظيمها ومراجعتها... كما إن تردد العديد من المؤسسات والدوائر الحكومية عن تقديم البيانات والمعلومات لمراكز اتخاذ القرارات، وعدم تعاونها في تسهيل مهمة الباحثين أو المسئولين... وإحجام المختصين عن إعطاء البيانات والمعلومات بل وإنكار وجودها في بعض الأحيان، عن شعور خاطئ يتملكها أو لادعائهم سرية هذه المعلومات مبررين أنها ذات طابع عسكري أو أمني أو عدم توفرها.

أو من الخوف من النتائج غير السارة والسلبية التي قد تعكسها بعض المعلومات المقدمة إليهم، أو بفعل الضغوط النفسية والاجتماعية... واقتصار القادة الإداريين معلوماتهم على تلك الموجودة في سجلات أجهزتهم فقط، رغم ضآلة هذه المعلومات المتوفرة وقدمها وافتقارها للدقة والوضوح.

وهذه إحدى معاناة (الباحث) إثناء تجربتي في البحث عن المراجع والمعلومات وبالأخص الوثائق العلمية التي لها صلة باليمن من أجل جمع المادة العلمية لغرض إعداد وعمل دراسة مرحلة الماجستير في عام 2003-2004م، وقد أشرت إلى تلك الصعوبات في مقدمة رسالة الماجستير والتي كانت بعنوان "مسار التنمية المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية" للفترة (1990-2000م) " دراسة تحليلية. وتكمن هذه الصعوبات التي واجهتها أثناء عملية الإعداد والتحضير لهذا البحث، هو عدم إمكانية الحصول على بعض المعلومات الكافية واللازمة لتغطية الجانب التطبيقي للبحث، وخاصة فيما يتعلق بواقع التنمية المحلية ومعوقاتها في اليمن، حيث تكمن هذه الصعوبة في عدم الحصول على وثائق أو معلومات تخدم موضوع البحث من قبل بعض المؤسسات والجهات الحكومية والجهات الرسمية في الدولة، والتي يتوفر لديها معلومات وبيانات مهمة حول البحث، وذلك نظرا للقيود الإدارية التي تعاني منها تلك المؤسسات، والتي تعد معوقا لإنجاز أي بحث علمي، وأيضا للأسباب التي ذكرنها سابقا، أيضا من ضمن الصعوبات تعذر إجراء مقابلات شخصية مع بعض المسؤولين في الدولة، والذين لهم اختصاص في مجال الإدارة

المحلية، ويعد ذلك من وجهة نظري إلى صعوبة الاتصال بين القاعدة والقمة[1]. ويتضح من العرض السابق مدى الصعوبات والعقبات التي تواجه القيادات الإدارية في الدول النامية ومنها اليمن، في الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات صائبة أو تساهم في تسهيل مهمة الباحثين أو الجهات المتخصصة، والتي تقوم بدراسات علمية حول مشكلة معينة، تقدم من خلال هذه المعلومات والمعطيات نتائج يكون لها دورا في معالجة أوضاع إدارية واجتماعية أو اقتصادية... الخ.

## X. اختصاصات وسلطات القيادات المحلية :

مما لاشك فيه أن الدستور اليمني قد أشار إلى أن يكفل قانون السلطة المحلية بنقل السلطة تدريجيا إلى المجالس المحلية المنتخبة، بمعنى أن تكون هذه المجالس هي صاحبة السلطة الإدارية الفعلية، ومن ثم تكون أيضا صاحبة اتخاذ القرار في كل شؤون الإقليم الذي تمثله في المجال التنفيذي، إلا أنه في الواقع العملي نجد أن التوسع في الاختصاصات يكون من نصيب المجالس التنفيذية، والتي تعين من قبل السلطة المركزية ويؤكد ذلك ما يلي :

### 1. هيمنة دور القيادات التنفيذية على دور القيادات الشعبية المحلية (أعضاء المجالس المحلية - تشكيلها ممثلة في المحافظة والمديرية):

ويظهر هذا الدور من خلال ما يلاحظ على اختصاصات المجالس الشعبية المحلية، والذي يغلب عليها الطابع الاستشاري غير الملزم من نوع الإشراف، والرقابة، والاقتراح، واتخاذ القرار، وإصدار التوصيات....الخ. ويتضح ذلك أكثر من تردد المشرع اليمني عن فصل سلطات الوظيفة الممثلة – المنتخبة عن المنصب التنفيذي المعين. وبالتالي سوف يؤدي ذلك في المحصلة النهائية إلى سيطرة المركزية الممثلة برؤساء الوحدات المحلية والمجالس التنفيذية المعينة على السلطة المحلية المنتخبة.

وسنوضح ذلك أكثر من أجل وضوح الفكرة من خلال تشكيل الهيئة الإدارية للمجلس المحلي في المحافظة أو المديرية وتتكون من التالي:[2]

---

(1) جميل أحمد الجويد، **دور تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية للفترة (1990-2000) دراسة تحليلية، رسالة ماجستير**، مرجع سابق الذكر، ص.ح.

(2) مراد ظافر، "اللامركزية والحكم المحلي في اليمن"، **مجلة دراسات يمنية**، العدد (70)، صنعاء : مركز الدراسات والبحوث اليمني، سبتمبر 2003م، ص 103-104.

- رئيس المجلس المحلي (معين) الرئيس في السابق أما في الوقت الحاضر فهو منتخب.
- أمين عام المجلس المحلي (منتخب) نائب الرئيس.
- رؤساء اللجان المتخصصة (منتخبون) أعضاء.

وبالنظر إلى المجالس المحلية وهيئاتها الإدارية المنتخبة ليست سوى هيئات للتداول والمشورة، أي لا تملك الطابع الإلزامي الذي ينتهي بإصدار قرار ما أو تنفيذ عمل ما.

كما لا تملك أدنى مقومات السلطة التشريعية أو التنفيذية على المستوى المحلي، حيث تتركز السلطة كلها في يد المسؤولين المعنيين وهما المحافظ المسئول عن إدارة كافة الشئون العامة في المحافظة، وسلطة المجالس المحلية على الأجهزة التنفيذية... فمسؤولو الأجهزة التنفيذية الفرعية قد لا يعطون أي اهتمام لمقترحات وتوصيات المجالس المحلية لأنها صادرة من أشخاص لا يملكون – في الغالب – الأهلية والكفاءة والمعلومات، كما أن المسئولين المعينين في تلك الأجهزة يحتلون مكانه فنية أعلى من الهيئات المنتخبة.

وفي ضوء ذلك فقد رأى المشرع اليمني أن يقوم الجهاز التنفيذي في الوحدة الإدارية بمراقبة القرارات والتوجيهات المخالفة للقوانين والأنظمة الصادرة من المجلس المحلي، وفي حالة عدم القدرة على إيقافها من قبل الجهاز التنفيذي يقوم برفعها إلى وزير الإدارة المحلية والوزير المختص، ولا يخفى على البال بأن الأجهزة التنفيذية في الوحدة المحلية الإدارية تعد الجهاز الإداري والتنفيذي للمجلس المحلي، ومن المثير للتعجب أن المجلس المحلي لا يملك صلاحيات واسعة على ضبط وتوظيف العاملين في تلك الأجهزة التنفيذية، وعلى اثر ذلك يتبين لنا أن الأجهزة التنفيذية تملك زمام الأمور في ما تمتلكه من قوة المعلومات الفنية للقرارات والمنشورات الدورية وقوة اتخاذ القرار وفي الوقت نفسه قوة التنفيذ، ويعني هذا أن المجالس المحلية المنتخبة تكون تحت ضغط وهيمنة الأجهزة التنفيذية المعينة نتيجة لعدم ممارسة هذه المجالس المحلية لصلاحياتها واختصاصاتها الممنوحة لها والتي كفلها قانون السلطة المحلية، وهذا بدورة ساهم في سيطرة الأجهزة المركزية على الوحدات المحلية.

وبالإشارة إلى أحد الأبحاث والذي اظهر إلى عدم وجود توازن بين القيادات المحلية الشعبية والقيادات التنفيذية من حيث السلطات والاختصاصات الممنوحة لكل منهم، فعلى

سبيل المثال تقوم القيادات التنفيذية بإعداد مشروع الموازنة ثم إحالتها إلى المجالس الشعبية المحلية التي لا تملك إلا الموافقة عليها أو رفضها ككل، ذلك أنه ليس من حق هذه المجالس أن تدخل أو تضع أي تعديل على مشروع الموازنة وكذلك الأمر بالنسبة لمشروع الخطة الخاصة بعمل الخدمات والمشاريع الإنمائية، كما بين البحث نفسه أن القيادات التنفيذية تمارس الدور الرئيس والمحوري في اقتراح المشروعات الربحية (إيرادات كثيرة) بما لديها من كوادر وخبرات فنية تفتقر إليها القيادات الشعبية المحلية التي لا تملك إلا أن توافق على معظم هذه المشروعات، بمعنى آخر أن طبيعة عمل هذه القيادات الشعبية المحلية هي وظيفة استشارية.[1]

كما يرجع ضعف العنصر الشعبي المحلي وهيمنة العنصر التنفيذي، إلى أسباب تاريخية تتمثل في أتباع مبدأ تدرج القيادات المحلية الذي يقوم على أساس وجود ممثل للحكومة المركزية، حيث يتمتع بسلطات واسعة على مستوى الوحدات المحلية، فعلى سبيل المثال وليس الحصر فبريطانيا عند ما انتهجت نظام الحكم المحلي في مستعمراتها لم تطبق نظام الحكم المحلي البريطاني، بل اختارت تطبيق الحكم المحلي الفرنسي الذي يتميز بوجود ممثل قوي للحكومة المركزية في المحافظات والأقاليم. لقد استهدفت بريطانيا من ذلك إحكام قبضتها على جميع أقاليم ومناطق المستعمرات، وقد ظهر تفوق القيادات التنفيذية على القيادات الشعبية المحلية في ظل مجالس المدن والمحافظات والقرى قبل الثورة الصناعية.

حيث كانت هذه المجالس عبارة عن مجالس لكبار الخدمة المدنية مع بعض الأعيان ، وكانت اليد العليا فيها دائما للمحافظ وكبار رجال الخدمة المدنية[2].

وفي هذا الجانب يمكن القول بأن المحافظ يعد ممثلا لرئيس الجمهورية في المحافظة ثم للسلطة التنفيذية بالمحافظة، حيث أن اختصاصات المحافظ متعددة نذكر منها: أنه يتولى الإشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، وهو مسؤول عن الأمن والأخلاق والقيم العامة بالمحافظة، وله الحق أن يتخذ جميع الإجراءات الكفيلة بحماية أملاك الدولة العامة،

---

[1] Harik، Iliya F. **The Political Mobilization of Peasants: A study of an Egyptian Communtity, Indian University Press,** 1974, P. 77.

[2] مختار الأصم، **تجارب متميزة في الإدارة في الحكم المحلي في الوطن العربي (دراسة حالة مصر والسودان) : دراسة تحليلية مقارنة،** ط 1 ،القاهرة :المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 924.

كما أن له صلاحيات واسعة على وحدات الإدارة المحلية في المحافظة بنفس صلاحيات الوزير، وأيضا بحكم منصبة هو رئيسا لجميع العاملين المدنيين في المحافظة، وله الإشراف على جميع فروع الوزارات العامة في المحافظة المعين فيها، ونتجه لتركيز هذه السلطات في يد المحافظ (رئيس المجلس التنفيذي).
فإن المجلس التنفيذي للمحافظة يعتبر أهم مؤسسة على مستوى المحافظة، هذا بدورة أدى إلى إضعاف دور المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.
ويمكن القول أن القيادات التنفيذية هي صاحبة السلطات الأقوى والفعلية، على عكس القيادات الشعبية المحلية.

## 2. عدم استقرار معظم القيادات المحلية :

إن من أهم المشكلات التي تواجه القيادات المحلية هي كثرة التغييرات وإصدار قرارات بنقل هذه القيادات، وخاصة المحافظين، ونتيجة لهذه التغييرات السريعة لهذه القيادات الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف الحافز لديهم للبدء في برامج التنمية، وكذلك برامج ومشروعات جديدة[1].

كما أن هذه التغييرات المتسارعة للقيادات الإدارية تؤثر بشكل مباشر على أداء القيادات الإدارية (المحافظين – ومدراء المراكز والنواحي في المحافظات اليمنية) وتتضح أثر التغييرات على مستوى الخدمات التي يقدمونها لإفراد المجتمع المحلي، حيث تتوقف مشاريع التنمية المحلية في المجالات التعليمة والصحية والاقتصادية... الخ، ولذلك تتراجع عملية التنمية، ومن المسلم به إن من مؤشرات التنمية المحلية في اليمن هو الاهتمام بالمجالات الصحية، والتعليمية، والاجتماعية، وذلك نظرا لأهمية هذه المجالات في تطوير التنمية البشرية،كما أن ظاهرة عدم استقرار القيادات المحلية وعدم وجود قيادة محلية منتخبة من قبل الشعب (منتخبة من أفراد الإقليم المحلي)، سوف يؤدي إلى عدم تفهم أوضاع ومشاكل الإقليم المحلي، وكذا احتياجاتهم من الخدمات والمشاريع الاستثمارية والتي يقومون بنقلها إلى الحكومة المركزية ممثلة بأعضاء المجلس المحلي والذي يترأسه محافظ المحافظة، إذ أن التغيير العشوائي في القيادة وعدم استقرارها سيؤديان حتما إلى عدم وضوح الأهداف وتحقيقها وهذا ما ينعكس سلبا على التنمية المحلية.

---

(1) أحمد رشيد، **الإدارة المحلية : المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية**، القاهرة : دار المعارف، 1981، ص 302.

## XI. مشاكل سياسية :

### - المعوقات السياسية

إن العوامل السياسية لها دورا بارزا في تشكيل النظام السياسي ونظام السلطة المحلية، الذي يطبق في دولة ما أولا وأخيرا يقرر بمقتضى أداة قانونية دستورا كان أو قانونا، أو مرسوما، أو قرارا يصدر عن الجهة التي تباشر العمل السياسي في الدولة، وفي ضوء ذلك لا يمكن تصور قيام سلطة محلية ديمقراطية في دولة لا تمارس الديمقراطية على المستوى المركزي. [1]

كما أن الاستقرار السياسي أمر أساسي لإنشاء الإدارة المحلية ودعمها لتحقيق أهدافها، من المستحيل على إدارة التنمية أن تنمو في ظل نظام سياسي غير مستقر[2]، فالتنمية المحلية بطبيعتها عملية ديناميكية مستمرة يتطلب نجاحها وجود سياسة إدارية مستقرة توضع على أساس دراسات ميدانية وموضوعية، وتتعمق إلى جذور وإمكانات المجتمع واحتياجاته المتزايدة مع مرور الزمن ففي ظل النظام السياسي غير مستقر، وخاصة في الدول النامية (المستضعفة) التي ربطت سياسة خطة التنمية بأشخاص الوزراء الذين يختارون لاعتبارات سياسية، دون النظر إلى اعتبار مدى إدراكهم لأهمية التنمية ومن مطالبتها من جهة، وهذه الأمور يكون لها تأثير على تشكيل السياسة العامة للدولة، ومما يتعلق بالمعوقات السياسية في اليمن، وأثرها السلبي على القيادات المحلية، ومسار التنمية المحلية والوطنية نتناول هذه المعوقات ونصنفها إلى معوقات عامة ومحلية (داخلية).
ويمكن إيجاز هذه المعوقات فيما يلي:

### 1. الأحزاب السياسية :

منذ قيام الجمهورية اليمنية في 1990/05/22 تأثرت اليمن بالأزمات والأحداث السياسية المحيطة فقد واجهت بلادنا أحداثا خارجية شديدة لعل أشدها تلك التي ألمت بالمنطقة كلها بفعل أزمة الخليج عام 1990 ونتائجها المدمرة فكان من نتائج هذه الأزمة

---

(1). طريف بطرس، "مفهوم الحكم المحلي بين النظرية والتطبيق"، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1970، ص 134-135.

(2) أحمد رشيد، **الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية**، القاهرة: دار المعارف، طبعة (2)، 1981، ص 106-107.

ونقصد بها حرب الخليج الثانية إن أصابت الاقتصاد اليمني أضرارا جسيمة حددتها هيئة الأمم المتحدة بما يزيد على ألفي مليون دولار إلى ما يعادل 20% من الناتج المحلي الإجمالي لليمن، وجاء ذلك نتيجة عودة ما يقارب 750 ألف مغترب يمني من الأقطار المجاورة متزايدة بذلك الأعباء والتي أثقلت كاهل الاقتصاد اليمني، فزادت نسبة البطالة فيه، كما شحه تحويلات المواطنين اليمنيين المشتغلين في الخارج من العملات الصعبة في البلاد، الأمر الذي أفقد اليمن أحد الموارد المؤثرة في قدرته التحويلية التي كان لها دور في دعم الاقتصاد اليمني، أضف إلى ذلك هناك إحصائيات تشير إلى أن أرقام العائدين من اليمن جراء الأزمة قد تجاوز مليونا ونصف المليون مغترب مما أدى إلى ارتفاع معدل البطالة في اليمن من 7% إلى 25% فيما بين عامي (1990-1992).

ولذلك ارتفعت أسعار المواد الغذائية بما يقارب 200% خلال الفترة نفسها وعليه لم تكن الحكومة اليمنية قادرة على تحقيق الزيادة المطلوبة في بعض الخدمات الأساسية، كتوفير المساكن والرعاية الصحية اللازمة كما انخفض حجم المعونات والمساعدات من دول الخليج، بل أنها في بعض الأحيان توقفت توقفا تاما إذ تراجع معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي لليمن الذي كان قد حقق ارتفاعا ملحوظا طوال الستينات والسبعينات وأوائل الثمانينات، فإذا به ينخفض بدوره معدل سالب في التسعينات[1]، هذا على صعيد أسباب الأزمة الخارجية التي أثرت بشكل حاد في مسار التنمية.

أما فيما يخص المعوقات الداخلية فتتجلى أهمها فيما يلي:

- اندماج نظامين متناقضين على الصعيد الإيديولوجي والتنظيم السياسي.

- ترصد كل طرف من المسؤولين في دولة الوحدة للأخطاء التي قد يقع بها الطرف الآخر، مما أدى إلى فرض رقابة مشددة ومتبادلة بين الطرفين وانعكس ذلك على توجيه قدرات الدولة وسياساتها على وظيفة الرقابة، والتي هدفها الحفاظ على المصلحة الذاتية لأحد الطرفين.

- الصراع الإيديولوجي، على اعتبار أن هناك إيديولوجيتين تمتلكان زمام الحكم وتوجهاته، وهذا بدوره أثرتا على مسار التنمية على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

---

(1) محمد أحمد مقبل، **مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية: الأسباب والمعالجات**، صنعاء: مركز تنظيم المعلومات، طبعة (1)، عدد (1)، سبتمبر 1996، ص 365.

كما أن اليمن واجه العديد من الصعوبات في مسار التنمية منذ قيام الوحدة ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية:

- تفاقم الأزمة السياسية بين قيادة دولة الوحدة خلال المرحلة الانتقالية (1991-1993) في ظل ازدياد الاختلافات والتشوهات في البنية الاقتصادية، وتفشي الفساد في أجهزة الدولة، مما أدى إلى بروز مظاهر الأزمة الاقتصادية، فظلا عن تغيير عملية التنمية المحلية- نشوب حرب صيف 1994 (السعي إلى الانفصال)، مما أدى إلى شلل تام للاقتصاد اليمني، إذ تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي برمته، حيث نسفت البنية الاقتصادية، ونهبت ممتلكات الدولة في معظم محافظات الجمهورية[1].

أضف إلى ذلك بروز العديد من المشكلات التي واجهت عملية التنمية تمثلت في:

- إتباع سياسيات اقتصادية خاطئة وغير فاعلة والتي كان لها نتائج عكسية وسلبية على الاقتصاد اليمني.

- إهمال مؤسسات ومرافق القطاع العام في الدولة، وإتباع سياسات وإجراءات خاطئة من أهمها: (سياسة خصخصة بعض مؤسسات القطاع العام على أسس غير سليمة)، الأمر الذي ترتب عنه نتائج وخسائر اجتماعية واقتصادية باهظة.

- استغلال فترة المرحلة الانتقالية من قبل أفراد القوى السياسية، وبالذات الأحزاب الحاكمة من أجل السيطرة على السلطة السياسية عن طريق استنزاف اقتصاد الدولة، وتسخيرها لمصالح حزبية ضيقة، تمثلت في منح أعضاء الأحزاب السياسية وخاصة الحاكمة امتيازات مالية وترقيات وظيفية في الجهاز الإداري للدولة، سواء المدني أو العسكري ،على أساس العمل بفكرة تقاسم المناصب السياسية في الدولة.

كل هذه العوامل السابق ذكرها أدت إلى عجز الحكومة في تحقيق الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وهذه المشكلات والسياسات الخاطئة والتي انعكست على عجلة التنمية، وظهور آثار سلبية على الساحة اليمنية تتجلى في الأمور التالية:[2]

---

[1] المرجع نفسه، ص 81-82.

[2] سمير عبد الرحمن الشميري، **التنمية وتحدياتها في المجتمع اليمني المعاصر**، دمشق: مركز الدراسات الإستراتيجية، 1998، ص 42.

- ضعف سلطة الدولة ووحداتها المحلية، وعدم فعاليتها وغياب وجودها في عموم مناطق الجمهورية.

- التوازنات السياسية المستمرة والصدامات العسكرية.

- انتشار الفساد وعدم محاربته بفعالية.

- تدهور الوضع الأمني في معظم محافظات الجمهورية.

- تقاسم السلطة بين الأقطاب السياسية والتعيينات السياسية التي أخذت البعد الشطري والقبلي والعشائري والمناطقي، كأحد مقومات التعيين بدلا من الرجوع إلى المعايير الأساسية، والمتمثلة في البعد الوطني، ومعايير الكفاءة الإدارية والسياسية والقانونية السليمة.

- غياب سلطة القانون والرقابة والمحاسبة وانعدام مبدأ الثواب والعقاب.

- تجسيد النزعة العصبية في مؤسسات الدولة والمؤسسات المدنية.

- الصراع السياسي والتنافسي الانتخابي في المسار الديمقراطي، واستخدام النزعات العصبية في الصراع السياسي.

وتلك المعوقات والآثار السلبية سالفة الذكر كان من نتائجها حدوث نزاع وأزمة سياسية طويلة في اليمن تم ذكرها سابقا، وهذه المعوقات السياسية خلفت الأزمات السياسية المتعددة، فقد أهدر في هذه الأزمة الجهد والمال والوقت، وتوقفت عجلة التنمية سواء المحلية أو الوطنية، وزادت مساحات الفقر، وارتفعت نسبة البطالة، وانعكس ذلك على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع اليمني.

كما نود الإشارة إلى أن من أهم المشاكل المؤثرة على القيادة و السلطة المحلية والمعوقة عن دورها في عملية التنمية، مجريات الحرب الأهلية (حرب السعي للانفصال) ونتائجها والتي سيطرت على مسار التنمية في كافة مجالاتها.

**2. الديمقراطية والتعددية الحزبية:**

في الماضي وبالتحديد قبل قيام الوحدة اليمنية المباركة، كان النظام السياسي في اليمن يقوم على نظامين نقيضين هما الجمهورية العربية اليمنية (اليمن الشمالي)، والآخر جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (اليمن الجنوبي)، وفي ظل هذين النظامين لم تكن

التعددية السياسية موجودة، مما أدى إلى غياب الديمقراطية، وانعكس ذلك في حرمان المواطنين من حقهم في المشاركة السياسية والتعبير عن أنفسهم، وهذا بدورة أدى بهم إلى الاتجاه نحو عمل تكتلات وأحزاب سرية كان أغلبية أعضائه من ذوي القرابة والذين هم محل الثقة والذين لا يفشون أسرار الحزب، وبذلك تداخله العوامل القروية والقبلية والأسرية والطائفية التي استندت إلية في تكوين الأحزاب السرية في تلك الفترة. [1]

وفي 22 مايو 1990م أعلنت الوحدة ثم جرى الاستفتاء على الدستور الجديد للجمهورية اليمنية والذي نص في مادته (39) على " أن المواطنين في عموم الجمهورية اليمنية الحق في تنظيم أنفسهم سياسيا ومهنيا ونقابيا وبما لا يتعارض مع الدستور ". وفي المسار نفسه وبالتحديد في عام 1991م حيث نص قانون الأحزاب على اعتبار " الحريات العامة بما فيها التعددية السياسية والحزبية القائمة على الشرعية الدستورية حقا وركنا من أركان النظام السياسي والاجتماعي للجمهورية اليمنية، ولا يجوز إلغاؤه، أو الحد منه، أو استخدام أية وسيلة تعرقل حرية المواطنين في ممارسة هذا الحق " وبعد فترة وجيزة تم تعديل دستور الوحدة في أكتوبر 1994م حيث أضيفت مادة جديدة في المادة (05) من الدستور نصت على " يقوم النظام السياسي للجمهورية اليمنية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السلطة سلميا".

في ظل هذا المناخ التشريعي الرائع أعلنت الأحزاب السرية نفسها، وتشكلت أحزاب جديدة، وتسارعت الإحداث حيث تم إصدار الصحف منها ما يعبر عن حزب، ومنها ما يعبر عن إفراد وأصبح الناس يستطيعون متابعة جلسات البرلمان وأعضائه عبر شاشة التلفاز في المدينة والريف، وأيضا أصبحت الأحداث السياسية تذاع عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة. وعلى اثر ذلك صدرت قوانين القضاء والصحافة والأحزاب، كل هذه الظروف مارست دورا أساسي في دخول اليمن عصر الديمقراطية والتعددية السياسية. [2].

---

[1] محمد عبد الملك المتوكل، **التنمية السياسية**، مرجع سابق الذكر، ص15.

[2] المرجع نفسه، ص 62.

وأثناء قيام الوحدة اليمنية فقد تميزت الديمقراطية في اليمن بحصول الجميع( أفراد الشعب اليمني) على حقه في التعبير عن الرأي والانتخاب والمشاركة في حكم نفسه، وحق التعددية الحزبية، ومع قيام الأحزاب السياسية المتعددة والتي كان ينتظر منها الإسهام والمنافسة في سبيل تطوير الفعل التنموي، والاقتصادي والاجتماعي، والسياسي، ولكنها في بداية التجربة كانت غير ناضجة، إذ خضعت الأحزاب للمصالح الضيقة لأعضائها أو للقبائل التي ينتمون إليها أو للسلطة التي يتمنون رضائها، وعلى هذا المسار تاهت البرامج السياسية واختفت المعايير المميزة لكل حزب عن الآخر، فضلا عن بعضها قد تفرع إلى عدد من التنظيمات أو الأحزاب، وذلك فعل لا يرجع إلى ميزة المنافسة على المصلحة العامة، وإنما يعود إلى مقتضيات المصلحة الضيقة، لذا أصبحت الأحزاب في الواقع مجرد غطاء لنزاعات قبلية ،أو اتجاهات عشائرية، أو إقليمية، أو غطاء زعامة شخصية[1].

وقد يطلق على بعض الأحزاب مسميات، فقد يسمى الحزب تجمعا إصلاحيا، أو وطنيا، بينما حقيقته هو الانتماء للقبيلة أو العشيرة أو الأسرة القادرة على إعطاء الحزب سندا أو مرجعية خاصة، وفي ظل ذلك تكون التجربة السياسية وفي إطارها التعددية الحزبية عبئا على الديمقراطية، ومعوقا لمسار التنمية، إذا ما ظلت التعددية والعملية الحزبية تسيران خارج المسار السياسي الذي يفترض أن تكونان معه ومضمونها المنافسة من أجل خدمة الصالح العام.

كما أن الأحزاب السياسية كان من المفترض أن تقوم بدورها الرئيس والمتمثل في دعم المسيرة الديمقراطية، والمساهمة في تحقيق التنمية السياسية في اليمن، لكن هذه الأحزاب لم تقم بدورها بفاعلية وكفاءة فقد واجهت الأحزاب عوائق عديدة افرز بعضها العجز الذاتي لأحزاب لم تولد وتنمو في مناخ صحي فتشوهت تكوينا وممارسة.

كما أفرز بعضها الآخر مجتمعا متخلفا تعمل هذه الأحزاب في وسطه، وكذا هيمنة الثقافة غير الديمقراطية على النخبة ووجوده في محيط لا يرحب بالديمقراطية، ولا يتقبل

---

[1] إسماعيل عبد الله صبري، **المقومات الثقافية والاجتماعية للديمقراطية في الوطن العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، أغسطس 1998، ص 115.

التعددية الحزبية والسياسية، ويمكن حصر أهم العوامل التي أعاقت الأحزاب اليمنية للقيام بدور فعال وكفء ما يلي :[1]

1. عدم تعود الفرد في لمجتمع اليمني على الاستمرار في العمل الجماعي المنظم والتطوعي.
2. عدم التعود على الحوار واعتماد الكلمة كوسيلة للإقناع والالتزام بقرار الأغلبية.
3. عدم اعتبار الرأي الأخر وجهة نظر تحتمل الخطأ والصواب، بل يعد الرأي الأخر عملا عدائيا ودعوة للتمزق وتفريق الصف.
4. التركيز على نقاط الخلاف وتجاهل نقاط الاتفاق.
5. التعبئة الخاطئة خلال ثلاثين عاما ضد الحزبية مما جعلها في نظر الناس وكأنها مرادفة للتمزق والصراع والعمالة للقوى الخارجية، وقد ساهم في ترسيخ هذا المفهوم كل الأنظمة الشمولية وكذا الأنظمة الدكتاتورية.
6. الحرب الشرسة والتي تشنها القوى المعادية للديمقراطية والتعددية السياسية والتي استخدمت فيها هذه القوى كل وسائل الفساد والافساد ومنها :

أ. استغلال ضعاف النفوس داخل الأحزاب وتشجيعهم على الانشقاق بهدف إضعاف الأحزاب وتمزيقها.

ب. خلق كيانات حزبية مصطنعة، وحتى تشوه الممارسة الحزبية في ذهن الرأي العام.

ج. تشجيع الصراعات داخل الأحزاب، وتغذيتها واستخدام عناصر مدسوسة للقيام بذلك.

د. استخدام إمكانيات الدولة وسلطاتها ترغيبا وترهيبا لإضعاف دور الأحزاب.

هـ. استخدام الكيانات المصطنعة لمواجهة الأحزاب الحقيقية عند الحوار في أي قضية وطنية بهدف تمييع القضايا وتسطيحها.

7. الضعف الذاتي للأحزاب، والذي ينبع من نقص في خبرتها وتشوه في ممارستها وضعف في تكوينها، وتحكم الثقافة الشمولية في أسلوب عملها.

ونتيجة لغياب القناعة بمنهج الحزب وإيديولوجيته ،وبذلك تحول الحزب إلى مرتع للانتهازية والمزايدة والنفاق السياسي، وبسبب غياب المنافسة من خارج الحزب غابت

---

[1] محمد عبد الملك المتوكل، **التنمية السياسية**، مرجع سابق الذكر، ص63.

الديمقراطية من داخلة فتحولت القيادات إلى مراكز قوى لا تعتمد على شعبيتها لدى كوادر الحزب، ولا على القاعدة الشعبية التي يفترض أنها تستمد شرعيتها من الشعب، وإنما ترتكز على ثقلها داخل الجيش ، والعلاقات الأسرية، والقبلية والمناطقية، والجماعات المصلحية، وانهارت بذلك تقاليد العمل الحزبي وأسسه التنظيمية.

### 3. معوقات تنمية المشاركة الشعبية:

إن نظام الإدارة المحلية يتوقف على مدى مشاركة المواطنين في إدارة هذا النظام المحلي ابتداء من إنشائه، وذلك عن طريق انتخاب أعضاء الوحدات المحلية عن طريق تقديم الاقتراحات والتوصيات، وإشراك المواطنين في إدارة الهيئات التي يستفيدون من خدماتها، كما أن عملية التنمية أول ما تعتمد عليه أساسا على مشاركة الأفراد والجماعات المحلية في مختلف نواحي مجالات الحياة والتي تتضمن برامج التنمية ومشروعاتها، والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تتعلق بها، حيث تعتبر هذه المشاركة وسيلة فعالة في نجاح وإدارة هذه البرامج والمشروعات التنموية، على اعتبار أنها عملية تربوية تمارس فيها الأهالي هذه النشاطات لتعويد أنفسهم على العمل الجماعي وتحملهم المسؤولية الجماعية التضامنية عن نتائج تلك الأعمال من خلال مؤسسات السلطة المحلية، التي من خلالها يمكن للمواطنين أن يعبروا عن آرائهم وإرادتهم ويساهموا بفعالية في صنع واتخاذ القرارات. (1)

ونقصد بالمشاركة الشعبية في ابسط تعبيراتها " هي إسهام المواطنين المحليين في المشاركة في الإشراف على رسم وتنفيذ سياسات الإقليم أو الوحدة المحلية التي ينتمون إليها " (2)

وبمعنى آخر أن لا تكون عملية صنع القرارات المصيرية حكرا على شخص واحد أو فئة قليلة تمتلك الصلاحيات والسلطات.

وفي هذا الموضع، فإن المشاركة المقترنة بالتنمية تتطلب لنجاحها مشاركة فعالة من قبل الجماهير، التي تمتلك حريتها وقدرتها على الفعل والتغيير دون تحكم أو فرض من أي جهة، كما أن على أجهزة السلطة المحلية والقيادات الالتزام بأهداف الجماهير، والتي

---

(1) صبحي محرم، **[illegible] الحكم المحلي: [illegible]**، مرجع سابق الذكر، ص 151.

(2) احمد رشيد، **[illegible] في المنظمات الحكومية**، القاهرة : دار عكاظ للنشر والتوزيع، بدون تاريخ، ص 49.

تحددها بطريقة ديمقراطية ممثلة بالانتخابات (انتخابات برلمانية، رئاسية ومحلية) وتعبر عنها بحرية تامة.

وأيضا خضوع تلك الأجهزة للمسائلة والمحاسبة أمام الشعب الذي يملك إمكانات تغيير حكامه بطريقة سلمية وديمقراطية [1]،من أجل ذلك فإن المشاركة الشعبية لابد وأن تكون مسيرة لأعضاء المجتمع المحلي، الذين يهدفون من خلال مشاركتهم إلى دفع جمهور التنمية من أجل تحقيق الرخاء الاقتصادي والاجتماعي.

ومهما تعددت صور المشاركة أو مفاهيمها فهي تعني " قدرة المواطن المحلي على المشاركة في صنع حاضرة ومستقبلة في كافة المجالات، وبصرف النظر عن الأطر المتبعة لتحقيق هذه المشاركة "[2]

وأيضا نقصد بالمشاركة في ابسط معانيها "بأنها الفعل المتضمن للجوانب الايجابية التي تدور حول دفع عملية التنمية من خلال استغلال الطاقات التي قد تهدر في حالة المشاركة السلبية"[3]

وبناء على ما سبق ذكره يمكن أن نستخلص أهمية المشاركة لتحقيق التنمية في الأمور الآتية:[4]

1. تخفيف الأعباء المالية على الحكومة عن طريق الاستفادة من الجهود والإمكانيات الأهلية المالية والبشرية المتوفرة في المجتمع.
2. المساهمة في خلق قيادات أهلية مستقبلية في مختلف المجالات المتعددة (سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا، عسكريا...).

---

[1] سعد الدين إبراهيم، **المجتمع والدولة في الوطن العربي: مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي**، طبعة (2)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1960، ص 185.

[2] محمد عبد الملك المتوكل، **التنمية السياسية**، مرجع سابق الذكر، ص 35.

[3] جميل أحمد الجويد ،" **مسار التنمية المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية للفترة (1990-2000)**"، **رسالة ماجستير**، مرجع سابق الذكر، ص 165.

[4] محاسن محمد عباس، **الحكم المحلي والتنمية : المشاركة الشعبية في نظام الحكم المحلي وفي مشروعات التنمية**، القاهرة : منشورات جامعة القاهرة، 1998، ص37.

3. تحقيق أهداف التنمية التي تتوقف على الجهود الشعبية ومدى استجابتها لمطالب التنمية خاصة وان مشروعات التنمية المحلية لا يمكن أن تتم عن طريق الجهود الحكومية وحدها بل لابد من تواكبها وتعمل معها الجهود الشعبية.
4. تنمية الشعور بالمسؤولية الجماعية وتعويد الأهالي على الخدمة الذاتية وكسر قيم السلبية والانعزالية في المجتمع وتوثيق العلاقات بين الإفراد والأسر والجماعات.
5. توسيع دائرة المشاركة في صنع القرارات العامة وذلك من خلال مشاركة الأهالي والأفراد في الإشراف على الخدمات والمشاريع الإنمائية للمجتمع.

أما فيما يخص المعوقات المتعلقة بالمواطنين فإنها تكمن في العوامل السلوكية والاجتماعية، وتتمثل في السلبية وفقدان الثقة والشعور بالعجز، أيضا هناك عامل المصلحة الخاصة، حيث وأن طبيعة الإنسان وظروف العصر لا تحركه سوى المصلحة الخاصة، وقد تحول دون اشتراكه فيما يعود بالنفع العام، وعلى ذلك لا يمكن فصل المصلحة الخاصة عن المصلحة العامة فعن طريق المصلحة العامة للمجتمع يحقق الفرد مصلحته الخاصة.

**4- معوقات وتحديات المشاركة الشعبية:**

كما أن هناك العديد من التحديات والكثير من المعوقات التي تواجه المشاركة الشعبية في النظم المحلية ويمكن إيجازها فيما يلي:

**أ.المعوقات الإدارية والسلوكية (العامل الإداري):**

وتتمثل هذه المعوقات من أثر سلوك الإدارة تجاه المواطنين ومن منطلق أن الإدارة بنت بيئتها وأيضا الإنسان ابن بيئته ، وعلى اعتبار أن العامل المرتبط بمفهوم الإدارة لدى التجمعات من حيث كونها سلطة أو خدمة نتيجة لعوامل تاريخية مثل الخضوع لقوى استعمارية طويلة، أو لعوامل تنظيمية مثل ممارسة أسلوب إداري يتسم بالتركيز أو المركزية الجامدة ، أو لعامل حركة الثقة حيث توزع المناصب الإدارية خاصة في الدول النامية بين أقرباء وأنصار السلطة الحاكمة، الذين يمارسون سلطات غير محدودة استنادا إلى ثقلهم المستمر من علاقاتهم بالسلطة الحاكمة.

**5. دور الاتصال المباشر بين الإدارة والمواطنين :**

وهذا الاتصال سواء كان رسميا أو غير رسمي، والاتصال المباشر يكون عن طريق مكاتب أو نوادي بينما الاتصال غير الرسمي عن طريق وسائل الإعلام، حيث يتعين على إدارة التنمية متابعة تعليمات المواطنين وآرائهم في خطط التنمية، كذلك لا تلقى صناديق الاقتراحات والشكاوى الاهتمام المستهدف من الإدارة للتعرف على حاجات المواطنين ورغباتهم، ومن ثم حل بعض مشكلاتهم، وعدم متابعة نشاط الجمعيات الأهلية والهيئات التطوعية فيما تقوم به من أنشطة تنموية .

ومما لاشك فيه أن المشاركة الشعبية لعبت دورا كبيرا في ميادين العمل الاجتماعي وعلى الأخص ميادين الرعاية والتنمية الاجتماعية وهي حجر الزاوية في نجاح العمل الاجتماعي المتصل بحياة البشر، وهي ركيزة العمل في الجمعيات والمؤسسات الاجتماعية والنقابات والأندية والجمعيات التعاونية، وهي الرقيب والحسيب عن تنفيذ الأعمال والمشاريع الإنمائية وتقويمه ومتابعته.

كما ترجع أهمية المشاركة الشعبية إلى أن المشاركة الشعبية في مرحلة صنع سياسات مشروعات التنمية بالغة الأهمية، حيث يشعر المواطنون المحليون أنهم قد ساهموا في صنع هذه السياسات والخطط، وأن مطالبهم واحتياجاتهم ستكون موضع اهتمام وتقدير من قبل ممثليهم في المجالس المحلية، هذا وقد أكد تقرير التنمية للعام 1992 أن هناك علاقة بين نجاح مشروعات وبرامج التنمية المحلية ومشاركة المواطنين في صنع وتنفيذ هذه المشروعات والبرامج، حيث أشار إلى دراسة ثلاثين مشروعا من مشاريع البنك الدولي في التسعينيات والتي أوضحت أن المشروعات التي يشارك فيها المواطنون والتي كانت ملائمة لهم من الناحية الثقافية قد حققت عائدا وصل إلى 18% . في حين لم تحقق المشروعات التي لم تشمل على آليات للمواءمة الاجتماعية والثقافية سوى 9% فقط، كما كشفت دراسة أخرى أن (52) من مشاريع وكالة التنمية الأمريكية أظهرت عن ارتباط قوي للمشاركة الشعبية ونجاح المشروعات، خاصة عندما تتم المشاركة منظمات ينشئها ويقوم بإدارتها المستفيدون أنفسهم[1].

---

(1) سمير محمد عبد الوهاب، **النظم المحلية : إطار عام من التراث إلى النظم المحلية المعاصرة**، القاهرة : بدون دار نشر، 2000، ص 151-152.

وبالرجوع إلى مجتمعاتنا العربية والإسلامية أن الاستحواذ وحجم المشاركة يعود للرجل وإهمال جهود المرأة على الرغم أن المرأة تبذل جهدا تنمويا كبيرا ، فهي التي تتحمل أعباء التنمية في الريف والحضر بكافة جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والتربوية ، فضلا أنها تقوم بالمشاركة في جوانب الحياة الأخرى لاسيما الجوانب السياسية كالترشيح والانتخابات، لكن هذه المشاركة غير محسوبة لها وهذا يعود إلى عدم الاعتراف والتقدير لأهمية ما تقوم به المرأة ، وكما تشير نسبة المشاركة الفعلية للمرأة في الجوانب السياسية والاجتماعية لازالت تشكل نسب ضعيفة، على الرغم أن قانون الانتخابات قد أعطى المرأة الحق في الانتخابات والترشيح لعضوية البرلمان والمكفولة لها في الدستور مثلها مثل الرجل، لكن في الواقع العملي لا زالت تشكل المرأة في مجال المشاركة السياسية نسب متدنية[1].

وبالنسبة للمشاركة السياسية للمرأة اليمنية تظل محدودة سواء مشاركة المرأة في ترشيحها للانتخابات البرلمانية أو المحلية، على الرغم من أحد أهداف الحكومة في اليمن وهو تطوير أوضاع المرأة ورفع مستوى مشاركتها السياسية.

وبالنظر إلى واقع المرأة اليمنية في الحياة السياسية يتضح لنا مدى محدودية مشاركة المرأة سواء في المجالس النيابية أو المجالس المحلية، ويرجع بعض أسباب ذلك إلى عدم توفر التمثيل الجيد للمرأة، وعدم تقبل المجتمع اليمني للدور السياسي للمرأة.

وفي ضوء ذلك أن عدم تحقيق المشاركة الشعبية الكاملة واستنادا إلى مواد الدستور (41-43)، واللتان ينصان على مبدأ المساواة بين جميع أفراد الشعب اليمني وعدم التمييز بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية يصبح احد العوائق الخطيرة التي تؤثر سلبيا على التنمية المحلية، من خلال ضعف المشاركة الجماهيرية لغياب الوعي السياسي بأهمية المشاركة الشعبية.

كما أن ضعف المشاركة الشعبية وأثرها على عملية التنمية نتيجة لعدة عوامل تتجلى فيما يلي:[2]

---

[1] وهيبة غالب فارع ،" المرأة والديمقراطية والتحديث في اليمن"، **مجلة الثوابت** ، العدد الخامس، صنعاء : ابريل – يونيو 1995، ص 44-46.

[2] الجمهورية اليمنية، **تقرير التنمية البشرية ،(2000-2001)**، ص 68.

- عدم إخضاع عملية انتخابات المجالس المحلية لأسس ومعايير واضحة كالكفاءة والنزاهة.

- عدم إخضاع المجالس التنفيذية للمحافظات (المحافظين والوكلاء) للانتخابات الحر والمباشرة.

- تأثير الولاءات القبلية والحزبية على أعمال المجالس المحلية وانعكس ذلك على عملية التنمية وتحقيق أهدافها، أضف إلى ذلك هناك معوقات وتحديات المشاركة الشعبية.

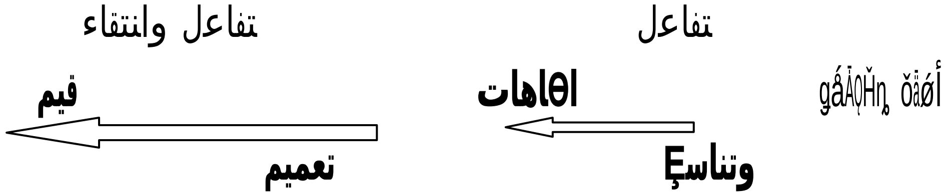
وبناء على ما تقدم نصل إلى حقيقة ونتيجة مهمة لا خلاف عليها، إلا وهي أن أي أطار لا يمنح الحرية في المشاركة ولا يسمح بالمشاركة الفعالة لاختيار الحكام ومحاسبتهم، ولا يعكس إرادة الجماهير الشعبية من خلال القرارات الصادرة من مؤسسات الدولة، فهو أطار فاشل، أو أطار قصد به الزيف والتضليل والادعاء بمشاركة لا وجود لها في الواقع الفعلي.

## XII. معوقات التنمية:

### 1. شيوع نمط التنمية التقليدي كمعوق لتنمية المحلية:

هناك خلط مفاهيمي بين مفهوم القيم والاتجاهات ،كما أن هناك من يقوم بالدمج بين المفهومين ويمتنع عن التفريق بينهما وفي هذا الجانب يقول الدكتور علي السلمي " أنه ليس هناك أي فائدة من عملية الفصل والتمييز بين المفهومين لأنهما جمعيا عبارة عن وجهات نظر شخصية يكونها الإنسان بناء على تقييمه للأمور ".[1].

وهناك وجهة نظر أخرى تقوم على الربط بين مفهوم القيم ومفهوم الاتجاهات وفي الشأن يقول ايرنيك Ernik : أن ترسيخ الاتجاهات وتفاعلها وخضوعها لعمليات الانتقاء والتعميم يؤدي في النهاية إلى نتيجة عامة متوافقة ومنسجمة تتحول إلى قيم ويتم ذلك وفق الميكانيكية الآتية: [2]




---

[1] علي السلمي ، **الإدارة المصرية: رؤية جديدة** ، مرجع سابق الذكر، ص107-109.

[2] رفعت عبد الحليم الفاعوري، **إدارة الإبداع التنظيمي**، مرجع سابق الذكر، ص 165-167.

ونعني بها أيضا هي" مجموعة القيم التي يؤمن بها المجتمع، فالإدارة هي معرفة وقدرة وسلوك وهي تتأثر بالقيم التي يؤمن بها المجتمع الذي نعيش فيه بل لابد أن يكون هناك علاقة قائمة بينها وبين هذه القيم وتتأثر بها إيجابا أو سلبا"، ويعرفها البعض الآخر بأنها " المعتقدات التي يعتقد أصحابها بقيمتها ويلتزمون بمضامينها.

وأيضا يمثل النسق الاجتماعي القيمي مكونا رئيسا من مكونات البناء الاجتماعي ، الذي يتفاعل مع بقية عناصر ومكونات البناء الاجتماعي الذي يؤثر فيها ويتأثر بها، كما تمثل القيم محددا مهما من محددات السلوك الإنساني، وقد أجريت بالفعل دراسات تجريبية عديدة في كثير من بلدان العالم والتي أثبتت أهمية نسق القيم والعادات والثقافة ودورة الفعال في دعم مشروعات التنمية المحلية أو فشلها، وتتحدد هذه التأثيرات في أن برامج ومشروعات التنمية المحلية تؤدي إلى تغيير مسار النسق الاجتماعي القيمي، كما أن بعض القيم والتي قد تتمثل في بعض العادات والتقاليد الاجتماعية قد تمارس تأثيرا سلبيا في التنمية، مما يعيق مسارها ويحول دون تحقيق أهدافها.
وفي هذا الجانب نذكر أهم المعوقات التي تؤثر في النسق القيمي الاجتماعي في اليمن وتكمن في العناصر الآتية :

**1. معوقات تتعلق بالقبلية:**

عرف المجتمع اليمني بنظامه الاجتماعي القرابي ظاهرة القبيلة، وهذا النظام كان يمثل الركيزة الأساسية في الحياة الاجتماعية وسيرها وتقدمها ولا شيء أثناء الصراعات القبلية،ونتيجة لحدوث متغيرات اجتماعية ثقافية أدت إلى تغيرات إقليمية ودولية ،أثرت بدورها في السلوك السياسي بوضعها نظاما بديلا عن القبلية في اليمن وما مر به المجتمع اليمني من أحداث سياسية وصراعات أهلية داخلية بين الأنظمة الحاكمة لليمن قبل الوحدة ، قد تكون أحيانا بينها وبين القبائل.وفي الماضي وعبر التاريخ القديم والمعاصر اعتمد المجتمع والدولة على النظام القبلي، وذلك لما لها من تأثير قوي في المجتمع اليمني، ولذلك ظلت القبيلة تعد ركيزة أساسية في تركيبة المجتمع، بل وتعد من أهم القوى الاجتماعية الفاعلة في المجتمع، وبالرجوع إلى المؤلفات القديمة والحديثة ومن خلال العودة إليها نلاحظ أن هناك إجماع الكثير من المؤرخين والباحثين أن الدول اليمنية

القديمة، والتي قامت على أنقاضها حضارة عريقة ، كانت عبارة عن قبائل متعددة النشأة والتكوين وهي المكون الأساسي للمجتمع ككل، لذا أفرز سلوكا سياسيا يرتكز على قيم مزدوجة كقيمة القبيلة(*) للدولة، والدولة للقبيلة، بمعنى آخر صراع بين قيمتين إحداها قديمة وأخرى جديدة.

ولكن من الواضح أن قبلية الدولة في المضمون السياسي هو السائد في المجتمع اليمني فالقبيلة في شكلها السياسي هو الذي يؤثر على مؤشرات الحياة السياسية في اليمن حيث تود الإشارة إلى أن زعماء القبائل وشيوخها عرفت قديما دولة القبيلة الغالبة أو العصبية الغالبة ،والذين يتولون ويمارسون وظائف سياسية هامة في الدولة والحكومات والمجالس النيابية والمحلية المتعاقبة، وهذا بدوره يؤثر في التنمية والتحديث للمجتمع اليمني وتتمثل هذه السلبية في الولاء القبلي للقبيلة ورئيس الدولة حيث يتعلق معظم آراء الكتاب والباحثين المهتمين بعملية التنمية في اليمن ، ودراسة ظاهر القبيلة اليمنية على أن الولاء القبلي للقبيلة لا يزال يمثل إحدى أهم العقبات الرئيسة التي تواجه عقبات التنمية والتحديث.

---

(*) تعرف **القبيلة** على أنها "مجموعة بشرية متضامنة تشعر بانتمائها إلى أصل قرابي مشترك تجمعها ثقافة وأعرف مصالح مشتركة، تقطن أرضا محددة، وتشكل تنظيما اجتماعيا وسياسيا واقتصاديا وعسكريا واحدا".

- بعضهم يرى أن **القبيلة** كنظام فتعرف بأنها" تشكل النمط من الحياة الذي تجد فيه الأمة الواحدة موزعة إلى جماعات بشرية مستقلة، يجمع بين أفراد كل منها صلة النسب المشترك سواء كان هذا النسب حقيقيا أو وهميا، غير أن وحدة القبيلة لا يمكن إرجاعها إلى صلات القربى وحده، بل أن هناك رابطة أخرى تجمع بين أبناء القبيلة كلهم وهي المصلحة المشتركة، والتي تعد العامل الرئيس في مواجهة الأخطار التي تهدد مصالحهم".

- للتوضيح أكثر حول مفهوم **القبيلة** راجع:

- محمد محسن الظاهري، **المجتمع والدولة : دراسة لبنية القبيلة والتعددية السياسية والحزبية (الجمهورية اليمنية – نموذج تطبيقي)**، القاهرة: مكتبة مدلولي، 2004، ص 39-99.

- محمد محسن الظاهري، **الدور السياسي للقبيلة في الجمهورية اليمنية (1962-1990)**، القاهرة :مكتبة مدبولي، 1996،، ص 16-69.

- بول دريس، **القبيلة والديمقراطية في اليمن** ،(ترجمة علوي السقاف)، صنعاء الآفاق للطباعة والنشر، 1993، ص 31-34.

- فضل أبو غانم، **القبيلة والدولة في اليمن**، القاهرة : دار المنار للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 43-45.

خصوصا عملية التنمية الاقتصادية والسياسية فانعكاساته السلبية قد ساعدت على تنمية روح العدائية تجاه الآخرين وبالتالي ساعدت على انتشار ظاهرة الثأر، والذي بدوره يعتبر أحد العوامل التي تساهم في عدم الاستقرار السياسي.[(1)]

فالقبيلة في اليمن لا تخضع لسلطة أي جهاز إداري رسمي في الدولة نظرا لأنها كانت ولازالت ترفض الخضوع التام لسلطة الدولة المركزية، حيث ظلت القبيلة ولعصور مختلفة تشكل قوة ذات تأثير كبير في مواجهة الدولة، مما يؤدي إلى حدوث الأزمات السياسية بين القبائل من جهة وبين الدول والحكومات التي حكمت اليمن من جهة أخرى،[(2)] ومما يزيد من خطورة هذا التأثير وانعكاساته على عملية التنمية أن النظام القبلي يقسم البلاد إلى مناطق شبه مستقلة حيث أن كل قبيلة في الواقع ليست سوى مجتمع خاص داخل المجتمع العام، فلكل قبيلة مراعيها ومصادرها، وأراضيها، ومياهها، وحدودها، التي يعرفها كل فرد في القبيلة،[(3)] فتواجد الدولة يكاد ينعدم في معظم المناطق القبلية وحتى بالنسبة للمناطق التي تتواجد فيها الدولة فهي شكلية حيث لتزال السلطة الإدارية والسياسية الفعلية ترتكز في أيدي مشايخ القبائل الذين بدورهم لا يزالون يمثلون دور الوسيط بين الدولة والقبيلة،[(4)] وهذه الظاهرة لا تزال سائدة وقوية خصوصا في بعض المناطق الشرقية والشمالية والتي لازالت أيضا تتميز باستمرار امتلاك قبائلها للأسلحة المختلفة واحتكامها إلى أعرافها كبديل لقانون الدولة، وهناك مثل شعبي مفاده "حكم القبيلي في بلاده" كدليل على دور العرف القبلي في حل وفض النزاعات، سواء بين المواطنين أو بين القبائل أنفسهم.

كما أن بعض هذه القوى الاجتماعية التقليدية (القبيلة) استطاعت أن تفرض حالة من عدم الاستقرار الأمني ومواجهة قوة الدولة وانتهاك القانون، بهدف تحقيق مصالح هذه

---

(1) عبد الهادي حسن الهمداني، **التنمية الإدارية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية " رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية ،1993، ص 279.

(2) فضل أبو غانم، **البنية القبلية في اليمن: الاستمرار والتغيير**، صنعاء: دار الحكمة اليمنية للنشر والتوزيع، طبعة (2)، 1991، ص 115.

(3) تأليف جماعي، **الشرائح الاجتماعية التقليدية في المجتمع اليمني**، بيروت: دار التضامن للطباعة والنشر، طبعة (1)، 1990، ص 57.

(4) فضل أبو غانم، **البنية القبلية في اليمن: الاستمرار والتغيير**، مرجع سابق الذكر، ص 140-141

الفئات، وتترتب على انعدام الاستقرار وعدم فرض هيبة القانون أن سعت كل مجموعة أو فئة اجتماعية إلى أن تحمي مصالحها وتدافع عنه بقوتها.[1]

ويرجع هذا إلى أن قيم القانون، وهيبة ومظاهر الديمقراطية والتعددية السياسية لم تتبلور بشكلها الصحيح والناضج لهذه الشريحة من المجتمع، مثلما هو حاصل في الدول المستقرة، على الرغم من وجود هذه الظاهر في المجتمع اليمني، إلا أن الخلل في العلاقة القائمة ما بين السلطة والمجتمع ينعكس سلبا على التحديث والتنمية للمجتمع المحلي والعام.

كما أن استغلال الديمقراطية والتعددية الحزبية والقانون، وتوظيف كل ذلك لخدمة فئة أو مجتمع أو شخص ينتمي إلى القبيلة على حساب باقي المجتمع، واستغلال في ذلك رموز المشايخ مع الرموز السياسية لقبيلة السلطة وجعل كل موجبات السلطة السياسية ومقوماتها تسير في اتجاه خاص وفي خدمة المصالح الخاصة الضيقة ، وليس في اتجاه المصلحة العليا للبلاد، الأمر الذي يعطل كثيرا من المشاريع وبرامج التنمية بسبب إرضاء الجزء على الكل.

كما أن السلطة في اليمن مازالت تعتمد في ممارسة مسؤوليتها وسلطتها ووجودها في تلك المناطق على تعاون ومساعدة زعماء (المشايخ) القبائل، واسترضاؤهم في إقناع رجال قبائلهم لقبول النظم والقوانين الإدارية الحكومية، وذلك جنبا إلى جنب مع النظم والقوانين العرفية القبلية في إدارة وحكم المناطق القبلية وإدارة الحياة فيها.[2]

وبالرغم من ذلك فإن ظاهرة القبلية قد خفت حدتها نوعا ما خصوصا خلال السنوات الأخيرة حيث لا تتحمل القبيلة وحدها سلبياتها واستمراريتها، بل يشاركها وبدرجة كبيرة في المسؤولية معظم الحكومات التي تعاقبت حكم اليمن خلال مراحل زمنية مختلفة والتي تجاهلت تنمية المناطق النائية للقبيلة، وتلبية الاحتياجات والخدمات الضرورية لها، خصوصا المناطق المحرومة منها فضلا مما عانته القبيلة من أخطائها والتفرقة من قبل معظم الحكام الذين تعاقبوا على حكم اليمن خلال سنوات زمنية مختلفة.

---

[1] عادل مجاهد، **المحددات الاجتماعية للنمو الحضري في اليمن: دراسة سوسيولوجية**، صنعاء: جامعة صنعاء، 2001، ص 88.

[2] فضل أبو غانم، **القبيلة والدولة في اليمن**، القاهرة: دار المنار للطباعة والنشر، طبعة (1)، 1990، ص 259.

الأمر الذي أدى إلى استمرار الصراع بين القبيلة والدولة، وكذلك استمرار النزاعات ومشاكل الثأر داخل القبيلة، مما أدى إلى إعاقة عملية التنمية والتحديث في اليمن، ومما سبق نلاحظ أن استمرار السلبيات والولاء القبلي للقبيلة وانعكاساتها على عملية التنمية، ما هي إلا نتائج متراكمة للسياسات التي اتبعها معظم الحكام والحكومات التي تعاقبت على حكم اليمن، والتي شجعت على نفوذ مشايخ القبائل من خلال الاعتماد عليهم في كل ما يخص القبيلة، بالإضافة إلى تدخلها في النزاعات والصراعات القبلية وعدم حلها، كما تعمدت أيضا في تجاهل القبيلة وعدم تلبية متطلباتها واحتياجاتها الضرورية، أضف إلى ذلك عدم تواجد الدولة المركزية القوية القادرة على تحقيق الأمن والنظام والعدالة الاجتماعية وفرض هيبة القانون.

وفيما يتعلق بمسألة الولاء القبلي للقبيلة واستمراريته، وتنامي هذه الظاهرة السلبية ويرجع ذلك لأسباب وعوامل متعددة أهمها: [1]

**أ. عوامل اجتماعية وثقافية:**

وتتمثل في:

- نزعة القبيلة للانغلاق على نفسها مما ينمي فيها روح الاستقلالية وتوجيه الولاء للقبيلة.
- الدور الفاعل للقبيلة اليمنية ونجاحها في غرس القيم والأعراف القبلية والمحافظة عليها.
- انتشار الجهل والأمية والتأخر الثقافي وقلة الاحتكاك بالعالم الخارجي وبالتطورات الحديثة في مجالات الحياة المختلفة.

**- عوامل اقتصادية وجغرافية:**

تتمثل في:

- ندرة المياه، وقلة خصوبة وإنتاجية الأرض، بالإضافة إلى ظروف البيئة الجغرافية وظروف الحياة القاسية، مما دفع بالقبائل إلى البحث عن مصادر العيش لتأمين حياتها، سواء بطرق شرعية أو غير شرعية عن طريق الحروب.

---

[1] عبد الكريم عبد الله الروضي، مرجع سابق الذكر، ص 164-165.

- العزلة الداخلية نتيجة لصعوبة التضاريس الطبيعية ووعورتها، بالإضافة إلى انعدام المواصلات والطرق الحديثة.

- فشل معظم الأنظمة والحكومات المتعاقبة على حكم اليمن في تنمية وتطوير المناطق الخاصة بالقبائل وتزويدها بالاحتياجات والخدمات الضرورية، وكذا فشلها في إحداث تغييرات اقتصادية تساعد على ربط القبيلة بعملية التنمية.

**٢- عوامل سياسية:**

وتتمثل في:

- المعاناة التي لاقتها القبيلة من قبل الأئمة في الماضي وبعض الحكام الذين تعاقبوا على حكم اليمن.

- معايشة القبائل اليمنية لفترات تاريخية طويلة.

- غياب الدولة المركزية القوية مما ساعد على استمرار النزاعات ومشاكل الثأر والحروب.

- استمرار دور القبيلة وتأثيرها في المجتمعات القبلية حيث لا تزال القبيلة من خلال مشايخها خصوصا في بعض المناطق الشمالية والشرقية تمارس دورا مهما وأساسيا في تنظيم العلاقات السياسية والاجتماعية.

- قوة تأثير المشايخ على النظام السياسي في الدولة من خلال ما يملكون من النفوذ والسلاح المتوفر لديهم.

- فشل الحكومات المركزية المتتالية في شطري اليمن قبل الوحدة في إحداث أي تقدم، أو حراك اجتماعي على مستوى القبيلة، مما ساهم في دفع القبيلة إلى التمسك بالماضي وحمل السلاح دفاعا عن معتقداتها ومصالحها العامة ومصالح مشايخها الخاصة.

- غياب دور مؤسسات المجتمع المدني الحديثة، وعجز السلطات المركزية في تلبية وتأمين الاحتياجات والمتطلبات الضرورية للمجتمع.

### ٤. معوقات التنمية: العادات والتقاليد:

في كثير من مجتمعات العالم الثالث التي مازالت تعيش تحت ظل التخلف وسبب ذلك هو سيطرة العادات والتقاليد الجامدة التي لا تفسح مجالا للتغيير ومن ثم التحديث من أجل تحقيق تنمية ناهضة لطموحات وآمال المجتمع ، واليمن ضمن الدول والبلدان التي مازالت تحتكم في إنجازات التنمية إلى مشروعية التقاليد والعادات الاجتماعية على حساب سلطة القانون وقوته ، فعلى سبيل المثال لا يمكن بناء مستشفى أو مدرسة أو أي مرفق خدمي على الرغم من أن فيها مصلحة عامة إلا بعد مراضاة المجتمع المحلي لإعطاء الأرض وحماية المشروع والمساهمة في التنفيذ، هذا في وقتنا الحاضر أما السابق وقبل فترة قصيرة كان المجتمع المحلي يبادر بتنفيذ المشاريع، ودعمها ماديا ومعنويا وحمايتها لشعوره أنها ترتبط بالمصلحة العامة ذات العلاقة بتطويره وجعله ينعم بخيرات البلد.[1]

إن العادات والتقاليد هي التي تعمل على تحديد نمط السلوك الشائع المقبول لدى أفراد الجماعة فضلا عن دورها في عملية مقاومة التغيير والتنمية بسبب ارتباطها بالتركيب النفسي والاجتماعي للأفراد.

وهذا الوضع يتعارض مع عملية التحديث والتنمية بالنهوض في حياة المجتمع المحلي، والانتقال به من حالته الجامدة بتقاليده وعاداته، إلى حال أكثر ديناميكية ومرونة لتستطيع التفاعل والاستيعاب لكل ما هو جديد ونافع للكل الاجتماعي، كما أن هناك مجموعة من العادات السيئة التي تعرقل النهوض بالمجتمع المحلي وتخل بمسار التنمية الاجتماعية وتتمثل في التالي :

- فيما يتعلق بالعادة الاجتماعية السلبية وبالأخص (عادة الثأر- وعدم تقدير مشاركة المرأة) على المجتمع اليمني يواجه مصاعب عديدة، ومن أهمها إقلاق الأمن وعدم الاستقرار الأمن الاجتماعي وتوجيه طاقات الأفراد والأسر والقبائل المادية للتحشد وشراء السلاح، بدلا من توجيه تلك الأموال والطاقات البشرية لخدمة التنمية وتلبية حاجاتهم

---

[1] قائد محمد طربوش ، "المشاركة الشعبية في نشاط هيئة الوحدات الإدارية بالجمهورية اليمنية"، **مجلة دراسات يمنية**، صنعاء: مركز الدراسات والبحوث اليمنية، سبتمبر 1998، ص 266.

الصحية، والتعليمية ،والاجتماعية، والثقافية، فضلا عن صرف جهود الدولة التنموية إلى محاولة الحفاظ على الأمن ، ولا يمكن أن تحدث تنمية محلية في ظل هذه الظروف والتي بدورها يؤثر في جهود التنمية سلبا، ويؤخر في تنفيذ المشاريع وفق ما خطط لها في المنطقة المعينة.

أما فيما يتعلق بعدم تقدير جهود المرأة والاعتراف بدورها على الرغم من أنها تتحمل مسؤوليات كبيرة فهي تمثل ربة البيت والمربية، والمحافظة على الجوانب الاقتصادية للأسرة، وبالرغم من ذلك فإن المجتمع اليمني يتسم بأنه مجتمع ذكوري، أي تتركز فيه السلطات بيد الذكور سواء على مستوى الأسر أو على مستوى المؤسسات والتنظيمات الاجتماعية ، والسياسية، والاقتصادية ،بشكل عام فإن مشاركة المرأة في صنع القرارات العامة محدودة على الرغم من تحمل المرأة لمعظم تبعات ومسؤوليات الحياة.[1]

وفيما يعيق الاعتراف بدور المرأة على الرغم من المسؤوليات التي تقع على عاتقها بشكل مباشر وفي سن مبكر ما يأتي:[2]

- العادات والتقاليد التي أسهمت في هضم دور المرأة في المجتمع.
- تواجه مشاكل مترابطة من حيث النقص في الغذاء والتعليم والصحة وواجه الرعاية الاجتماعية المتنوعة ، أي أنها في المجتمع التقليدي مازال يعطي الأولوية في الخدمات والاهتمام للذكور.[3]
- عدم احتساب جهود المرأة وتقديره كإسهام فاعل في عملية التنمية.
- عدم الاعتراف بحقها في التعليم وإبداء الرأي والرعاية بدرجة أقل مقارنة بالذكور، وهذه العادات الاجتماعية والسلوك والممارسات بسلبياتها تعد من أخطر العوائق في مسار التنمية الاجتماعية.

**رčă الGحK:**

وفي هذا الجانب **يبرز الGحK** أن الدور القيادي و الاجتماعي للمرأة في المجتمعات النامية ونخص بالذكر المرأة في الوطن العربي لم تأخذ حقها في عملية التنمية، فعلى سبيل المثال المرأة في اليمن لا زالت تعاني معوقات وعراقيل متعددة سواء كانت تعلميه،

---

(1) أحمد الربايعة، **مفهوما التنمية ومعوقاتها: دراسة تطبيقية في الريف الأردني،** عمان: الجامعة الأردنية، 1988، ص 134.

(2) **وضع المرأة في اليمن،** صنعاء: اللجنة الوطنية للمرأة، سبتمبر 1998، ص 27.

(3) المرجع نفسه، ص 24.

أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية... الخ، وبناء على ذلك فلابد أن يعطى للمرأة زمام المبادرة في المشاركة الفعلية والمساهمة مع شقيقها الرجل في مجالات التنمية، من خلال وصولها إلى مراكز المشاركة في اتخاذ وصنع القرار، فالمرأة تشكل نصف المجتمع، كما تعد مربية للأجيال، والمسئولة عن رعاية الأسرة وتنظيم معيشتها، فهي تعد قوة كامنة وساكنة في غالبية المجتمعات الريفية النامية ، وعلية فان إطلاق طاقاتها المقيدة، وإخراجها من عزلتها وتوظيفها في حركة التنمية تعتبر قوة مضاعفة للمجتمع وتعبئة للمورد البشري غير المستغلة بكفاءة.

وعلى هذا الأساس سوف يكون للمرأة المساهمة الفعلية في مجالات التنمية المختلفة، على اعتبار أن المرأة هي شريك الرجل في عملية التنمية وبدونها تكون التنمية في حالة الخطر في حالة عدم مشاركة المرأة في مجالات التنمية ، وهذا ما أكدته تقرير التنمية البشرية الإنمائي للأمم المتحدة لعام 2005 عن أوضاع المرأة في العالم.

## XIII. مكونات نسق القيم:

تعد قيم المجتمع الموروثة قديما أو المكتسبة حديثا بمثابة الخلفية الاجتماعية لتقويم الوضع العام وما يستجد عليه من تغيرات اقتصادية، اجتماعية، أو سياسية، ثقافية للفرد، أو الأسرة أو المجتمع، والقيم هي قواعد سلوكية مشتركة أو معيار اجتماعي يرتبط بقواعد السلوك، هذه القواعد السلوكية يفرض نفسها على أفراد المجتمع في كل قول وفكر، وهنا تبرز أهمية القول بأن قواعد السلوك العامة والمشتركة في نتاج المجتمع المحلي في الغالب. [1]

وفي الحقيقة هناك مجموعة من القيم يجب على الإفراد العاملين بالمنظمة الإدارية التحلي والاتصاف بها، وهي قيم اجتماعية تشمل الأمانة والأخلاق والشعور بالمسئولية تجاه الآخرين، كما أن هناك قيم تنظيمية تشمل الولاء والانتماء والفعالية وأيضا قيم مهنية تشمل المهارة والتعاون وأخيرا قيم شخصية مثل الخدمة والمساندة.

---

[1] محمد غانم الرميحي، **معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة**، الكويت: شركة كاظمة للطباعة والنشر، 1997، ص 53.

كما أن القيم الاجتماعية والثقافية لمجتمع من المجتمعات تعد بمثابة الضوابط للحكم القيمة وتشكل الوعي نحو برامج التنمية وتطوير المجتمع، لاسيما إذا كانت القيم تكتسي الثوب القديم أي أنها قيم تقليدية لا تستطيع التوافق مع حاجات المجتمع العصرية، بل لا يسمح بمرور برامج التنمية بسهولة، لأن المجتمع يلجأ لعلاج مشكلات حياته الاقتصادية، والصحية، والتعليمية، وإلى مسائل تعتمد القيم التي تتستر بالدين على الرغم من أن الدين لا يقر ذلك بل بالعكس أن تعاليم ديننا الحنيف يحث على التعليم والاستفادة وإتباع الطرق الملائمة لتطوير وتدبير الحياة الاجتماعية بكافة جوانبها، مسخره الأمر لصالح المجتمع في الحياة العامة.

غير أن هناك قيم كثيرة تسيطر وتوجه السلوك العام نحو مصلحته بطريقة سيئة وخاطئة، وهي ما تعمل على إعاقة عملية التنمية الاجتماعية في شتى قطاعاتها لاسيما الصحة والتعليم ومن هذه القيم: [1]

- الانفرادية وصور اللامبالاة والاعتماد على الغير.
- عدم تقدير قيمة العمل.
- احتقار العمل اليدوي.
- عدم تقدير قيمة الزمن.
- القيم المتعلقة بالسلوكيات الدخيلة على المجتمع، كالسحر والشعوذة والمعتقدات التي تدور بشأنها كالحصر والكرامات والأولياء وروح الاتكالية كلها تشكل عائقا للتنمية.
- القيم المتعلقة بالعقيدة، ونقصد به التصور الخاطئ لمضامين التوجيهات الدينية، أي بمعنى آخر غياب الفهم الواضح لديناميكيات العقيدة الدينية الايجابية، وغياب موجهات الطاقة الروحية والفكرية والتي تسهم في تغيير الواقع وتدعم عمليات التنمية.

وعلى ضوء ذلك، فعلى المجتمع المؤمن بالله والمتسلح بالعلم والواعي للقيم والمبادئ الإسلامية أن لا نستسلم للقيم التقليدية، والعمل بموجبها لاسيما إذا كانت من النوع المعيق

---

[1] علي الكاشف، **التنمية الاجتماعية: المفاهيم والقضايا**، القاهرة: عالم المعرفة، 1985، ص 173-180.

للتنمية، بل يتطلب الأمر للعمل بقوة ومن أجل تحفيز المجتمع المحلي للخروج عن المألوف المعيق للتنمية، وذلك بهدف إفساح المجال أمام تخطيط وتنفيذ مشاريع التنمية الاجتماعية، التي ستعمل على توفير الخدمات الاجتماعية،والصحية، والتعليمية، ورفع مستوى وعي المجتمع المحلي للمشاركة في التنمية والاستفادة منها وحمايتها، ولكي يتحقق ذلك لابد من إدراك أنه على المستوى الاجتماعي يجب أن يستهدف التحديد من الداخل إلى الانتقال من "القبيلة" وما في معناها كالطائفة وغيرها إلى المجتمع المدني.

وعلى المستوى الاقتصادي يجب أن يستهدف التنمية لانتقال من اقتصاد "الغنيمة" وما يرتبط بها من الريع والعقلية الريعية إلى اقتصاد العمل والإنتاج والتكافل والتكامل، وفي سبيل تحقيق ذلك لابد أن تقوم علاقة ايجابية بين الدولة والمجتمع، من أجل انطلاق التنمية بشكلها المرغوب فيه والذي يعبر عن الرغبات العامة وتحقيق غاية للدولة في إسعاد المجتمع المحلي والعام .

ولكي يتحقق ذلك لابد على الدولة ووحداتها المحلية القيام بوظائفها على أكمل وجه في النواحي السياسية، والقانونية، والاقتصادية، والاجتماعية، بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية بواسطة التالي: [1]

- وضع التشريعات الهادفة إلى تحقيق المساواة بين المواطنين وتحصين ما هو متوفر وتمديد حقوق المواطنة،إلى جماعات الأطراف التي ما تزال محرومة منها
- زيادة الخدمات التربوية والاجتماعية الموجهة نحو الارتقاء بالمستوى الثقافي والصحي للفاعلين في عملية الإنتاج.
- تخطيط عملية التمدن.
- تطوير طرق الإنتاج الزراعي من أجل توفير الأمن الغذائي.
- زيادة تنمية الحركة التعاونية وتنمية الجمعيات الصغيرة.
- ضبط عملية تكاثر السكان عن طريق نشر الوعي الصحي لدى النساء والحيلولة من دون تسببها في انحطاط مستوى الحياة العامة.

---

[1]. محمد رضا جواد، **صراع الدولة والقبيلة في الخليج العربي: أزمات التنمية وتنمية الأزمات**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، طبعة (2)، 1997، ص 78-79.

كما يأتي أهمية دور الدولة ووحداتها المحلية في المجال الاجتماعي، في تقديمها لمختلف الخدمات العامة والاجتماعية للمواطنين ورفع مستوى حياتهم والتكفل بنشر التعليم بواسطة إقامة وتسيير المنشآت التعليمية، وكذلك الأمر فيما يخص الرعاية الصحية ودعم الأسرة وحماية الأمومة ورعاية الطفولة والعجزة والشيخوخة.

كما يجب أن تعمل بالتضامن والتعاون مع المجتمع المحلي ليتحمل الأعباء الناتجة عن الكوارث الطبيعية، وأما في المجال الاقتصادي لابد من تنظيم الاقتصاد وفق خطة تراعي فيها مبادئ العدالة الاجتماعية، ويهدف إلى زيادة الإنتاج ورفع مستوى الحياة المعيشة[1]. وذلك يهدف إلى تحقيق المساواة وحل مشكلة الفقر والحد منها حتى يشعر الكل الاجتماعي بما فيه المجتمع المحلي والعام، بأحقيته في الاستفادة من خيرات البلاد وثمار الثورة والوحدة.

## XIV. معوقات الحركة التعاونية :

إن الحركة التعاونية في الجمهورية اليمنية تحظ بأهمية متزايدة نتيجة للإسهامات الكبيرة التي تقدمها في مجال التنمية الريفية، وعلى الرغم من الإنجازات التي قامت بها وحققتها في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الريف اليمني، وذلك حتى يستطيع مواكبة التطورات التي حدثت في المدينة غير أن هذه الحركة التعاونية تواجه العديد من المشاكل والمعوقات التي أثرت على مسيرتها التنموية. ومن هذه المعوقات فيما يلي:

**1. انخفاض في الكوادر الفنية والمدربة:**

ويتضح ذلك من انخفاض شديد في الكوادر الفنية المتخصصة والمدربة القادرة على إدارة النشاط التعاوني ومتابعة تنفيذه وما يترتب على ذلك من:

- ضعف القدرة الاستيعابية للمهام التنموية، وضعف التنسيق بين الأجهزة التنفيذية والهيئات التعاونية في الأعمال التنموية.

- التنفيذ العشوائي لمعظم المشاريع التنموية نظرا لعدم قدرة التعاونيات على القيام بإجراء دراسات الجدوى من المشاريع قبل تنفيذها[2].

---

[1] قائد الشرجي، **القرية والدولة في المجتمع اليمني**، بيروت: دار التضامن للطباعة والنشر، طبعة (1)، 1990، ص 254-255.

[2] الجمهورية اليمنية، **وزارة الإدارة المحلية، تقييم التجربة التعاونية** ، صنعاء: 1991، ص 38.

- شحه البيانات الإحصائية عن المنجزات الحقيقية للتعاونيات.
- عدم قدرة التعاونيات على إعداد الخطط والبرامج بشكل منهجي وسليم.

### 2. ضعف المستوى التخطيطي:

إن ضعف المستوى التخطيطي، أو التخطيط غير السليم يعد من الظواهر السلبية الملموسة في الأجهزة الإدارية في الدول النامية..، كما أن هذه الظاهرة يترتب عليها عدم تحديد ووضوح الأهداف لخطط التنمية، مما يجعل الرؤيا غير واضحة أمام القيادات الإدارية في عملية التنبؤ والتوقع بالنسبة للمستقبل في حالة اتخاذ القرارات، ومما يزيد الطين بله، إن العلاقة بين أجهزة التخطيط وأجهزة التنفيذ في اغلب المؤسسات والمصالح الحكومية غير واضحة، وغير محددة، مما يترتب علية آثار سلبية تحد من قدرة قياداتها على اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ الخطط المرسومة.

وفي هذا الجانب نود الإشارة إلى دراسة مهمة للمفكر الغربي برترام جروس ( B. Gross) في مقال له بعنوان " التخطيط القومي بين الواقعية والخيال " وبالنظر إلى المقال يرى جروس أن التخطيط في الدول النامية ليس تخطيطا بالمفهوم الصحيح لان هناك فجوة بين الخيال (أي بين ما هو مطلوب تحقيقه) وبين الحقيقة (أي الواقع العملي القائم)، ويفسر ذلك بالنسبة له أن الأهداف المحددة في خطط التنمية في هذه الدول ذات أهداف واسعة جدا وغير عملية، ومن ثم لا يتحقق منها إلا الشيء القليل، والسبب في ذلك في نظرة أن هذه الدول النامية تنشد وتريد تحقيق التنمية بقفزات غير منطقية ولا تتلائم مع إمكانياتها. وبالتالي تظهر الفجوة بين التخطيط على الورق، وبين ما هو مطبق فعليا على أرض الواقع لهذه الخطط... ولو أن هذه الدول بنت أهدافها على أسس محددة وواقعية ومتفقة مع أوضاعها وظروفها وإمكانياتها مع مراعاتها تنفيذ خططها بصورة عملية تدريجيا، لأمكنها تحقيق نتائج أفضل[1].

---

[1] نواف سالم كنعان ،**القيادة الإدارية**، مرجع سابق الذكر ،ص 454.

وبالرجوع إلى واقعنا و بيئتنا الإدارية في اليمن يتبين لنا عملية التخطيط من خلال اهتمام الحركة التعاونية بجوانب التخطيط، حيث أعدت الخطط والبرامج اللازمة لإنجاز المشاريع التنموية، ولكن نظر لعدم إدراك بعض القيادات التعاونية لأهمية التخطيط إضافة إلى قلة الكوادر المؤهلة والقادرة على وضع الخطط الإستراتيجية السليمة وضعف الإمكانيات وندرة المعلومات والبيانات اللازمة للعملية التخطيطية، فإن العمل التعاوني قد تأثر سلبا مما جعله يتصف بالتلقائية والبعد عن الواقعية وضعف الرؤية المستقبلة.

وقد يترتب على ذلك ما يلي: [1]

- ضعف عملية التنسيق بين الجهد الرسمي والجهد الشعبي، مما تسبب في تكرار المشاريع الخدمية التي أنشئت في بعض المناطق والوحدات الإدارية، مما انعكس ذلك على حرمان بعض هذه المناطق من هذه الخدمات.
- ضعف قدرة الهيئات التعاونية على استيعاب الموارد المتاحة واستخدامها بما يحقق أهداف التنمية المحلية، وتلبي احتياجات السكان الضرورية والأساسية.
- التوسع في إقامة المشروعات الصغيرة، وعدم القدرة على استكمال إنشائها في بعض المناطق.

كما أن هذه المشاكل والمعوقات التي تواجه الحركة التعاونية في بلادنا تجعلها غير قادرة على تأدية الدور الهام الذي تضطلع به في عملية التنمية، برغم قدرتها على تعزيز الترابط بين الأهداف التعاونية وقيامها بتعزيز عملية المشاركة في تنفيذ الخطط مع الهيئات المركزية.

أضف إلى ذلك أن الخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، لا زالت تعاني من تحديات وعقبات كبيرة تؤثر على المسار التنموي الاقتصادي والاجتماعي، حيث تشير الخطة الخمسية الثانية لعام (2001-2005)، وأيضا الخطة الخمسية الأولى لعام (1996-2000) إلى التحديات التنموية التي تعاني منه اليمن وفي مقدمتها ازدياد الأوضاع الإدارية سوءا نتيجة لاستشراء الإشكال المختلفة للفساد في ظل ضعف تطبيق القوانين، وعدم وجود نظام متكامل للإدارة العامة، وضعف الكفاءة الإدارية، وتدني الأجور والمرتبات

---

[1] الجمهورية اليمنية (وزارة الإدارة المحلية)، **تقييم المشاركة التعاونية**، مرجع سابق الذكر، ص 40-41.

والحوافز، إضافة إلى المركزية الشديدة، والإجراءات الإدارية المتكررة، وغياب نظام توصيف وترتيب الوظائف، وغياب مبدأ الثواب والعقاب والمسائلة.[1]

وعلى الرغم من برامج الإصلاحات الإدارية والمالية، التي قامت الحكومة اليمنية بتنفيذها ،وكذلك برامج إصلاح القضاء، إلا إن هذه الإصلاحات التي تستهدف مكافحة الفساد، لم تحقق الغاية الأساسية لمحاربة الفساد، فقد انتهت المدة الزمنية لتلك الخطط (الأولى والثانية) دون تحقيق أي قدر من هذه الإصلاحات، فالتقارير الدولية والواقع الملموس والأوضاع الحالية للبلاد تشير وتشهد بأن الفساد في اليمن في حالة توسع وازدياد.

## XV. المعوقات الاجتماعية العامة:

كما أن تلك المعوقات تتمثل في التباين الثقافي والاجتماعي والقيم والأعراف والعادات والقوانين الاجتماعية والتركيب القبلي في كثير من هذه المجتمعات يشكل هو الآخر عقبة أخرى.

كما أن التنمية الاجتماعية تهدف إلى إسعاد الإنسان ويربط ذلك بتحقيق أسس العدالة الاجتماعية والتي تتم بواسطة برامج التنمية المنفذة عن طريق خطط تنموية عامة، لابد من الوصول إلى سياسة تجعل من الكل الاجتماعي ملتزما بحماية المشروعات التنموية والمشاركة فيها وذلك لأجل أن لا يصبح المجتمع المحلي معيقا للتنمية، التي هي في الأساس إذا تحققت تعد الوسيلة المثلى لإسعاد المجتمع وهذا يتطلب ما يأتي:

- إشراك المواطنين في تنفيذ المشاريع الخدمية مما يتيح فرصة أكبر في نجاح تلك المشروعات واستمرارها.

- تكوين نتيجة لذلك قدرة المشاركة الوجدانية للمجتمع المحلي بكل طاقاته المتمثلة بأن يشعروا ويشاركوا في كيفية الانتفاع بتلك المشروعات بإيمان وقناعة بأهمية تلك المشاركة من أجل تحقيق النفع العام للمجتمع المحلي.

- أضف إلى ذلك أن من أهم عناصر النسق الاجتماعي و الثقافي والتي تؤثر تأثيرا سلبيا على التنمية المحلية، ضعف الثقة بين المواطنين والحكومة (الحاكم - المحكوم)، والناجمة عن كثرة الوعود والتصريحات الكلامية المتمثلة بالخطاب السياسي، دون أن يتحقق أو ينفذ منها إلا الشيء القليل من قبل بعض المسؤولين، ناهيك عن القضايا التي

---

[1] **التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2005**، مرجع سابق الذكر، ص 78.

تتعلق بمسألة أهدار المال العام في كثير من المواقع المؤسساتية والحكومية، وهو ما تشير إلية بعض تقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ولكن لا يتخذ ضدها الإجراءات الوقائية والرادعة بشأنها، مما يترتب علية اهتزاز الثقة بين الحكومة والمواطنين وكذلك الضعف بمصداقية القانون. [1]

كما أن مسألة التحديث أو التنمية لا يمكن حدوثها بشكلها المرجو من المجتمع إلا في حالة التعرف على معوقات التنمية ، ومنها المعوقات الاجتماعية والتغلب عليها في ضوء استراتيجيات ومقترحات تقدم من قبل القيادات وأهل الاختصاص في هذا المجال ، من أجل وضع العلاج الناجح للتغلب على المعوقات الاجتماعية وغيرها.

## XVI. الصراع الإداري كمعوق للتنمية السياسية والانتماءات القبلية الضيقة:

بادي ذي بدء لابد من التعرف على مفهوم الصراع بصفة عامة والكشف عن الدوافع الأساسية التي تدفع الأشخاص لذلك، وفي هذا الجانب يمكن تعريف الصراع هو "العلاقة التنافسية بين الإفراد والمجموعات في المنظمة... قد تتمثل في العلاقات التنافسية الشخصية وليست العلاقة المتعلقة بالعمل" كما إن الصراع أو النزاع بين الأشخاص كما يطلق علية البعض يظهر في أشكال متعددة يتمثل في صورة خلاف أو جدل غير منطقي أوعراك ظاهر، كما أن الصراع دليل على وجود قلق عاطفي أو نفسي أو اضطرابات بين الأشخاص والمجموعات. [2]

ويرى البعض بأن الصراع الإداري "بأنه وضع تنافسي يكون فيه أطراف الصراع مدركين للتعارض فيما بينهم في الوقت الذي يرغب فيه كل طرف من الحصول على المركز الإداري أو الصلاحيات أو الامتيازات بما يتعارض مع رغبة الطرف الآخر، وأن يكون محور الصراع هو الخطوة بالرضا والقبول لدى الجهات الإدارية الأعلى ، أو الحصول على الشهرة في الأوساط المهنية أو الاجتماعية إلى أخر ذلك من الرغبات المشروعة وغير المشروعة، والتي تكون مادة مشجعة للصراع بين عدة أطراف يحاول

---

[1] محمد عبد الملك المتوكل، **التنمية السياسية**، مرجع سابق الذكر، ص 71-73.

[2] سيد الهوا ري، مرجع سابق الذكر، ص 130.

كل طرف استعمال ما لديه من أسلحة ضد الطرف الآخر، في سبيل زعزعة مركزة من مكانه الحالي أو بقصد الاستحواذ على موقعة بشكل كامل، وقد يتم هذا الصراع بشكل فردي أو جماعي، كما قد تكون المصلحة الفردية أو جماعية،ولكنهما في كل الأحوال غير ثابتة"[1].

ويمكن القول على ماهية الصراع الإداري، هي طبيعة بحد ذاتها، وان الإشارة إلى السلبيات يفيد في تقويم الاعوجاج عن السلبيات، والتركيز على النواحي الايجابية، كل ذلك يساهم في خلق ووجود الإدارة الحديثة والناجحة، كما أننا عندما نريد التطلع إلى قيام إدارة حديثة لابد وان نمر بمثل هذه الصراعات ومثل هذه السلبيات...

إن المتتبع للتاريخ اليمني سوف يجده حافلا بالصراع على السلطة والثروة وقد شكلا العامل الأساسي في الصراع بين اليمنيين، وما بعض الصراعات المذهبية، والمناطقية ،والقبلية، والحزبية، إلا صراع من أجل الوصول إلى السلطة والثروة والاستئثار بها، وبما أن الجمهورية اليمنية تعد من البلدان الفقيرة وإمكانياتها محدودة فإن الحصول على الثروة يتطلب أن يكون على حساب الفئات الأخرى المنتجة، ولهذا تصبح السلطة أداة للقهر والظلم وانتهاك حقوق الإنسان في بعض الأحيان.

كما أن تاريخ اليمنيين حافلا بالصراع والمآسي، فلقد ظل تاريخ الصراع السياسي في اليمن محكوما بثلاثة مفاهيم خاطئة كلفت اليمن نتائج غالية، ومن ضمن هذه المفاهيم الخاطئة نذكر منها الآتي:[2]

1. تنشغل الفئة المعارضة في كيفية القضاء على أشخاص الفئة الحاكمة ومن ينتمي إليها، وتركز همها فيه أكثر من تركيزها على الأسس التي يجب أن يكون علية النظام البديل... وفي حالة وصول الفئة المعارضة إلى السلطة تنشغل بتصفية وقتل الفئة السابقة وأتباعها ومصادرة أموالها وممتلكاتها وعدم اهتمامها بأمور وقضايا التنمية.

---

[1] فوزي الجودة ،" الصراع الإداري : دوافعه وأطرافه"، **مجلة الإدارة**، العدد (02)، القاهرة : 1997، ص 104.

[2] محمد عبد الملك المتوكل، **التنمية السياسية**، مرجع سابق الذكر، ص 58-63.

2. أن ظاهرة العنف واللجوء إلى القوة عند بعض اليمنيين هو الوسيلة الوحيدة للوصول إلى السلطة ومراكزها.

وبالتالي يظل الصراع على السلطة والسعي إلى الحد من سلطة الفرد وتوسيع المشاركة، هو سمة الصراع القائم في مجتمعنا اليوم، كما يظل الفكر الشمولي السلطوي هو الحارس الأمين الذي يواجه كل محاولة التغيير، ولا يخفى على احد أن الساحة اليمنية قد تنذر باحتمالات وقوع صراعات جديدة على السلطة، وان هذا الصراع لن يكون بين القوى المتطلعة إلى النهج الديمقراطي، وبين قوى الهيمنة والتسلط، وإنما تكون بين قوى الهيمنة نفسها، والتي لم تستطع أن تتحمل اليوم كما لم تستطيع التحمل بالأمس أن يكون لها شريك في الحكم.

وسيظل الأمر كذلك حتى تتوازن القوى السياسية والاجتماعية، وينمو دور مؤسسات المجتمع المدني لتكون البديل لمؤسسات السلاح والتي لها دورا فاعلا في صناعة السلطة أو على الأقل شريكا فعالا في ذلك.

## الخاتمة والاستنتاجات :

إن التحديات والمعوقات التي تواجه القيادة والتنمية المحلية ونظام الإدارة المحلية هي كثيرة حيث تشمل مشكلات متعددة سواء كانت سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، أو إدارية، أو مالية.

وقد تم الحديث عن كل منها على حدة وقلنا بأن المعوقات السياسية بشقيها العامة كالأحداث والأزمات السياسية والتي مرت بها اليمن وخاصة منذ قيام دولة الوحدة والتي اشرنا إليها مسبقا، وأوضحنا بأن انعكاسات نتائج حرب الخليج الثانية وما ترتب عليه من نتائج سلبية أثرت على الوضع الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع اليمني، أما الشق الثاني فتمثلت بالمشكلات الداخلية والتي ترتب على أثرها تفاقم الوضع السياسي وتدهور الجانب الأمني، وغيرها من المشكلات الداخلية والتي كانت لها أثارا سلبية على مسار التنمية في جميع مجالاتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية... الخ، وبالنسبة للمعوقات السياسية الداخلية تم حصرها في تفاقم الأزمة السياسية بين قيادات السلطة الحاكمة أثناء المرحلة الانتقالية، وما ترتب عليها من انهيار اقتصادي وتدهورا في البنية الاجتماعية نتيجة للصراع السياسي بين أطراف القيادات التي تمتلك زمام التحكم بالسلطة من أجل السيطرة على السلطة، وأيضا تمثلت في الديمقراطية والتعددية الحزبية وتوظيفها لمصالح ضيقة لفئة معينة قد تتمثل في الحزب أو العشيرة أو الطائفة، وذلك نتيجة لغياب الوعي السياسي لهذه التجربة الجديدة على المجتمع اليمني، كما أن ضعف المشاركة الشعبية كان له دورا في فشل الجهود الشعبية الجماهيرية لتحقيق تنمية المجتمع المحلي، ثم انتقلنا بعد ذلك إلى المعوقات الاقتصادية والتي تظهر من خلال التخطيط وعدم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية والطبيعية للبلاد، وغيرها من المعوقات الاقتصادية التي أدت إلى تدهور عملية التنمية المحلية.

وفي نفس السياق تناولنا الحديث عن المعوقات الاجتماعية وقد ركزنا الحديث حول معوقات القبيلة، وتوصلنا من خلال العرض والتطرق لهذه الظاهرة التقليدية في المجتمع اليمني، وأوضحنا بأن لها أثارا سلبية على التنمية والتحديث للمجتمع اليمني نتيجة للسلوكيات الخاطئة التي تقوم بها وخاصة فيما يتعلق مسألة الولاء القبلي للقبيلة وانعكاساتها على عملية التنمية، حيث تعرقل كافة الجهود والأنشطة التنموية نتيجة لتصرفاتها الغير ايجابية (السلاح والولاء للقبيلة).

وفي نفس الموضع ذكرنا من ضمن المعوقات الاجتماعية معوقات تتعلق بالعادات والتقاليد والقيم الجامدة والتقليدية، والتي لا تعطي أي فرصة للتوجه نحو التغيير والتحديث للنهوض بحياة المجتمع المحلي في شتى جوانبه الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.. الخ. ثم تطرقنا بعد ذلك إلى الحديث عن المشاكل والمعوقات التي تواجهه تجربة الحركة التعاونية في اليمن، وخلصنا إلى القول بأن المشكلة الأساسية التي تعرقل جهودها التنموية في تنفيذ مشاريعها الإنمائية تتمثل في مشكلة الموارد المالية، وهي المشكلة الجوهرية.

وأخيرا تناولنا في هذا الفصل المعوقات الإدارية والمالية والتي تتجلى في ضعف الجهاز الإداري للدولة وضعف البنى الإدارية المحلية، مما أثر على تنفيذ مشاريع التنمية كما أدى ذلك إلى انتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري والتي كان لها دورا في إعاقة مسار التنمية المحلية والوطنية.

ومن خلال العرض السابق لمجمل المعوقات سواء كانت معوقات سياسية، أو اقتصادية، أو اجتماعية، وإدارية، ومالية، والتي تعد من المشكلات والتحديات التي تواجه القيادة و التنمية المحلية ونظام الإدارة المحلية في اليمن، توجب علينا من خلال دراستنا ومعرفتنا لأسباب تلك المعوقات، وتشخيصها والوصول إلى نتائجها، أن نقوم بالبحث عن الحلول المناسبة من أجل القضاء عليها أو الحد من أثارها وسلبياتها وإيجاد العلاج لها، ولن يتأتى ذلك إلا بالإتباع الطرق والوسائل العلمية، التي تعمل على مواجهة ومعالجة تلك المعوقات والمشكلات، وهذا ما سوف نقوم بدراسته والحديث عنه في الفصل الأخير لهذه الدراسة. والمتمثل في النظرة المستقبلية للآفاق المستقبلية في دور القيادة في التنمية المحلية في اليمن.

ŭʎǀɼǩǀ ǨdžǞǩǀ

ƺǾǞǅǓو ŭǅǄ ǼƏ ʃNƳǨǾǟǩǀ ʒوƳ

ƟǨǛوɼǂǭ ɾǭǀɼʎو ƟǨƽǨǾƽ

ǰ ǯǿǩǀ ǼƏ ƞǾǪƮǯǩǀ ƞǾǯǅɑǩǀ

وفي هذا [illegible] سوف يتناول الباحث المحاور التالية :

*** [illegible]ور القيا[illegible] في [illegible] وتن[illegible] [illegible] و[illegible] مشرو[illegible] التنمية المح[illegible]ية.**

- القيادات السياسية وبرامج التنمية الإدارية والمحلية.
- المشاريع التنموية في ظل قيادة السلطة المحلية .
- القرارات السياسية والإدارية وأثرها على صنع سياسات وبرامج التنمية المحلية.
- القيادة المحلية ومسارها في تنفيذ سياسات وبرامج مشروعات التنمية.
- معايير وطرق تقييم برامج مشروعات التنمية المحلية.
- القيادة وتنمية المهارات والكوادر البشرية والمحلية.

*الخلاصة والاستنتاجات.

**تمهيد:**

إن الإدارة المحلية تعد من أهم أدوات التنمية المحلية الشاملة على المستوى المحلي على اعتبار أنها أكثر قربا واحتكاكا من المجتمعات المحلية، فالحكومة المركزية لا تستطيع وحدها التعرف على إمكانات واحتياجات ومشاكل المجتمعات المحلية، ولما كانت أعمال ومشروعات وبرامج التنمية للوحدات المحلية وتحقيق سياستها الإنمائية لا تتم إلا عبر الأطر الرسمية المحلية، والتي تتمثل بالمجالس المحلية المنتخبة، فإن دور القيادة المحلية الشعبية والتنفيذية تعتبر عاملا حيويا وضروريا يساهم في نجاح عملية التنمية على المستوى المحلي.

ووفقا لذلك تزداد أهمية القيادة بصفة خاصة في الدول النامية نظرا لما تلعبه من دور كبير في عملية التنمية من خلال قيامها برسم السياسات العامة، وإعداد الخطط الإنمائية وتنفيذها، وكذا إعداد وتدريب القوى العاملة البشرية.

ومن هنا أيضا تأتي أهمية القيادة في عملية التنمية المحلية وقدرة هذه القيادة على حشد وتعبئة جهود المواطنين المحليين تجاه مشروعات التنمية، ويأتي ذلك من خلال الدور الكبير التي تقوم به القيادات مع التعاون مع المواطنين المحليين في إحداث تغييرات ضرورية تستدعيها مطالب تحقيق التنمية في جميع مجالاتها المتعددة وصولا إلى تحقيق الغايات المنشودة وإشباع رغبات الجماهير.

وفي ضوء ذلك سوف يتناول الباحث في هذا الفصل المواضيع التالية :

## I. القيادة السياسية وبرامج التنمية الإدارية والمحلية :

إن القيادة السياسية لها الدور الأكبر في عملية ابتكار وتنفيذ برامج التنمية على كافة الأصعدة المختلفة، وفي هذا الجانب سوف نتطرق للدور الرئيسي الذي تقوم به القيادة في الجمهورية اليمنية، من أجل تحقيق التنمية على النحو التالي:

### 1. طبيعة العلاقة بين القيادة والإدارة :

إن القيادة تعتبر مسألة اجتماعية فحيث يتواجد القائد يجب أن يكون هناك تابعون، كما أن القيادة تظهر في أي مواقف حسب طبيعة الظروف التي يكونوا فيها، وفي ظل تلك الأحداث والظروف يسعى القائد في تنظيم جهود أفراده بغية تحقيق الأهداف. ويمكن القول بأن الإدارة والقيادة متشابهان في بعض النواحي وتختلفان في نواحي أخرى، أضف إلى ذلك أن القيادة تعد مفتاح الإدارة بل جوهر العملية الإدارية والقلب المحرك للكيان الإداري، ويتضح ذلك من خلال الدور الحقيقي التي تقوم به القيادة والمتمثل في العلاقة الوثيقة بينها وبين وظائف الإدارة (كالتخطيط، والتوجيه، والرقابة، والتنسيق، التنظيم)، ولكي يتضح لنا طبيعة العلاقة بين القيادة والإدارة يجب التعرف على مفهوم الإدارة عند بعض علماء الإدارة.

فالإدارة عند ففنر وبرسثوس بأنها : " تنظيم وتوجيه الموارد البشرية والمادية لتحقيق أهداف مرغوبة"،[1] .بينما يعرفها نواف كنعان إن الإدارة - بمعناها الواسع - هي " تنظيم وتنسيق نشاط بشري جماعي لتحقيق أهداف معينة... وبهذا المعنى لها عدة جوانب تتمثل في الجانب التنظيمي، والإنساني، والجانب الاجتماعي، والجانب الخاص بالأهداف". والإدارة كما يعرفها أستاذنا القدير بوحوش عمار وباختصار " هي عبارة عن جهاز إداري يتطور ويتغير باستمرار لمواجهة التضخم السكاني، وزيادة الطلب على خدمات الدولة والاستجابة لحاجيات الأجيال الجديدة ومسايرة التكنولوجيا الحديثة في المجال الإداري ".[2]

---

(1) نواف كنعان، مرجع سابق الذكر، ص 112.

(2) عمار بوحوش، [illegible] في [illegible] والإدارة، الطبعة الأولى، (المجلد الثاني)، بيروت : مطبعة الصراط، 2007، ص 594.

ويتضح أهمية دور القيادة في تحقيق أهداف الإدارة في ما تشهده الإدارة الحكومية من مشكلة تعدد التنظيمات الإدارية وتعقدها ووجود التعارض بينها نظرا لتعدد الأهداف المعقدة والمتشابكة لهذه التنظيمات، مما زاد من المشاكل التي يجب على القيادة الإدارية مواجهتها، حتى أصبحت قدرة القيادة على مواجهة هذه المشاكل وحلها من العوامل التي تحدد نجاحها وفاعليتها في تحقيق هذه الأهداف المتعددة والمعقدة.[1]

وبالتالي يظهر دور القيادة في تحقيق أهداف الإدارة من خلال تحمل القيادة الإدارية لمسئولية حل كل التناقضات الموجودة في التنظيم، ومواجهة المشاكل التي تترتب على تعدد وتعقد الأهداف التنظيمية، ومن هنا تنبع الفاعلية القيادية على أعضاء التنظيم من خلال تأثيرها في كل جوانب العملية الإدارية.

ومن حيث أوجه الاختلاف بين الإدارة والقيادة يمكن أن نوجزها كما يلي :

**2. أوجه الاختلاف بين الإدارة والقيادة تتمثل فيما يأتي :**

**2/1.** إن الإدارة تكون أكثر رسمية من القيادة، كما تعتمد الإدارة على مهارات عامة وتقنيات إدارية كالتخطيط، والجدولة، والتنسيق، وهي تمثل مجموعة أدوات وأساليب تقوم على السبب والنتيجة.

**2/2.** أما القيادة : فتقوم على رؤية وتخيل واستبسار لما يمكن أن تكون عليه الوحدة الإدارية التنظيمية، كما تتطلب القيادة توليد وتشجيع التعاون بين أعضاء روح الفريق لمجموعة من الأفراد وتحفيزهم لاسيما الأشخاص الرئيسيين منهم باستخدام التأثير والإقناع.

**2/3.** إن الإدارة هي التخطيط ووضع الموازنات (مثل وضع برامج زمنية محددة لتنفيذ التزامات معينة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذها، بينما القيادة هي تحديد الاتجاه والرؤية والاستراتجيات، بل إنها تتعدى إلى ابعد من ذلك فهي تقوم بتحفيز وتشجيع الأفراد والجماهير من الناس من أجل تحقيق الرؤية المستقبلية بغض النظر عن المعوقات التي قد تواجهها.

---

[1] لمعلومات أكثر حول هذا الموضوع انظر في ذلك كلا من :

- نوا ف كنعان، مرجع سابق الذكر، ص 120.

- إبراهيم درويش ، **الإدارة العامة في النظرية والممارسة**، الطبعة الثانية ،القاهرة: مطابع الهيئة المصرية للكتاب، 1976م، ص 219-220.

أضف إلى ذلك أن طبيعة العملية القيادية تحدث تغييرات جوهرية في المنظمة، أي إنها تساعد المنظمة على التلائم والتكيف مع متطلبات البيئة[1].

وتظهر فاعليه القيادة في العملية الإدارية من خلال الظروف والمواقف التي تواجهها المنظمة، فمثلا يميل القادة الفاعلون لإختيار ما يكون مناسبا لها مع متطلبات الموقف وخاصة في مواقف الأزمات، وفي هذه الحالة تبرز مواهب القيادة الحقيقية والفعلية لأشخاص الذين يتبوءون مواقع قيادية في المجتمع، من خلال القرارات الرشيدة والتصرفات العقلانية التي يقومون بها في مثل تلك الظروف.

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن القيادة هي عبارة عن صورة ديناميكية تتغير تبعا لتغير السلوك، والتي تتأثر بعدة متغيرات رئيسية تحدد العلاقة بين القائد وتابعية وهذه المتغيرات تتمثل في:

(خصائص القائد ،اتجاه التابعين وحاجاتهم وخصائصهم الشخصية، طبيعة المنظمة والمتمثل بهدفها ومهامها وهيكلها، البيئة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحيطة بها).

ومن هذا المنطلق يمكن القول بان القيادة والإدارة شيئان متلازمان وفي نفس الوقت متكاملان، وبتعبير أدق أن الإدارة هي اشمل من القيادة بل إن القيادة تعد وظيفة من وظائف الإدارة.

ومن خلال التعريفات السابقة عن علم الإدارة، يتبين لنا أن الإدارة تتمثل في تخطيط السياسة العامة للدولة والبحث عن الأساليب الفعالة لوضع تلك الخطط حيز التنفيذ وتحويلها من نظريات على الورق إلى نتائج ملموسة يجني ثمارها كل مواطن، كما تساهم الإدارة بتحديد الحقوق والواجبات للمواطنين، بل تقوم بتوزيع الثروات والأموال على المؤسسات لتمكينها من أداء وإنجاز المهام المسندة إليها، لتنفيذ السياسة العامة للدولة بأحسن الأساليب العلمية التي يصنعها العقل البشري.

---

[1] سيد الهواري، **القائد التحويلي لتطوير المنظمة في القرن 21**، القاهرة : مكتبة عين شمس، 1999، ص30-31.

وانطلاقا من هذه المعلومات والحقائق عن أهمية الإدارة، يمكننا أن نقول أن الإدارة تقوم على الخصائص الآتية: [1]

1. أن الإدارة مكملة للسياسة، لان القيادة السياسية هم الذين يقومون بتحديد الأهداف للدولة ورجال الإدارة المتخصصون يتولون عمليات تنفيذ القرارات التي اختارتها القيادة العليا بالبلاد.
2. أن الإدارة مرتبطة بالقانون، لان هدفها الأساسي هو تطبيق القوانين على المواطنين بالعدل والمساواة، لا فرق في ذلك بين غني وفقير.
3. أن الإدارة تجسد الديمقراطية الشعبية، لأن الإداريين الذين تم توظيفهم في المؤسسات يأتون من جميع الفئات الاجتماعية، ويقومون بتنفيذ السياسة العامة للدولة التي وافق عليها أعضاء المجالس النيابية المنتخبون من طرف المواطنين.
4. أن الإدارة تقوم على أساس توزيع السلطات والصلاحيات وتقاسم أعباء المسؤوليات والقيام بالواجبات.
5. أن الإدارة عبارة عن ترجمة صادقة لجهد جماعي لتحقيق أهداف عامة ومشتركة.
6. أن الإدارة تعتمد على فكرة التدرج الإداري، أي اختلاف مستويات المناصب الإدارية والتنسيق بين المسئولين الإداريين.
7. أن الإدارة يغلب عليها طابع الدوام والاستقرار لفترات طويلة، لان العمل الإداري يعتمد على التأهيل والكفاءة الفنية، وهذا خلافا لوظائف السياسة التي تعتبر مؤقتة.
8. إن الإدارة تقوم على التنظيم الرسمي الهيكلي من الناحية النظرية، ومكانا للتنافس على السلطة والنفوذ.
9. أن الإدارة ترتكز على المعلومات المتجمعة لديها، سواء من العاملين بأية مؤسسة أوعن القوانين والنصوص التنظيمية والوثائق الفنية، التي تتضمن جميع المعلومات المتعلقة بالعمل المسند إلى أية مؤسسة.
10. أن الإدارة تهدف بصفة رئيسية إلى دراسة الطلبات المقدمة إليها من أفراد المجتمع المتعاملين معها، واتخاذ القرارات الملائمة بشأن القضايا المعروضة عليها، وفقا لقوانين المعمول بها في المؤسسة ومراعاة الإمكانيات المتوفرة.

---

[1] عمار بوحوش ، مرجع سابق الذكر، ص 591-592.

## II. دور القيادة السياسية في التنمية المحلية :

إن القيادة السياسية هي التي تكون مراكز القوى في المجتمع وهي التي تقوم بدور استراتجي في وصنع الخطط والبرامج التنموية، على كافة المجالات المتعددة سياسيا، واقتصاديا، واجتماعيا... الخ وبالتالي فإنها تتحمل أعباء ومهام كبيرة من أجل تنفيذ سياسات وبرامج التنمية الإدارية والمحلية على المستوى المحلي والوطني، حيث تقوم القيادات السياسية بعدة ادوار من أهمها: تعيين القيادات الإدارية المناسبة لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية الإدارية والمحلية، وأيضا توفير الاعتمادات المالية والمعدات والمباني والمواد الأولية المطلوبة لتنفيذ المشروعات الاستثمارية والإنمائية بما في ذلك الموارد البشرية، وتهيئة المناخ المناسب لتنفيذ هذه المشروعات واستخدام جميع الوسائل والأساليب المناسبة لإنجاز خطط وإستراتجية التنمية الإدارية والمحلية.

وتتضح هذه الأدوار والتي تقوم بها القيادات السياسية، من خلال اعتماد الميزانية اللازمة لوضع خطة للتنمية المحلية والإدارية، وتهيئة المناخ للقيادات المحلية في جمع المعلومات الضرورية عن المجتمع المراد وضع الخطة فيه، من حيث التعرف على المجتمع المحلي، وحصر إمكانياته المادية والبشرية، كحصر القيادات الإدارية والمحلية القادرة على الإنتاج وحل المشاكل التي تواجه المجتمع المحلي، وإصدار القرارات الرشيدة والعقلانية لمعالجة المعوقات والإشكاليات التي تقف إمام الإنتاج والتنمية المحلية.
كما تقوم هذه القيادة السياسية بحصر القوى البشرية العاملة، وكذا العاطلة عن العمل ومعرفة عدد السكان، وكذا معرفة حجم الموارد الطبيعية المتاحة وطرق استغلالها، وحصر الخدمات المتوفرة لتحديد الاحتياجات، بالإضافة إلى حصر مراكز القوى في المجتمع من أجل استغلالها والاستفادة منها عند الحاجة، وتحديد المشاكل المطلوب حلها في المجتمع المحلي، بما في ذلك المحافظة على القيم الدينية والمؤسسية السائدة في المجتمع.

ويأتي في مقدمة الدور التي تقوم بها القيادات هي المرحلة التخطيطية للتنمية المحلية، والتي تعد الأساس والقاعدة لتحقيق أي تنمية محلية وشاملة، فإن القيادة تقوم بأدوار عدة من أهمها :[1]

- تحديد الأهداف العامة للتنمية المحلية والإدارية، والتي تضمن تحقيق الرغبات والطموحات التي يتطلع إليها المجتمع والسعي إلى تحقيقها، من خلال تنفيذ إستراتجية التنمية المحلية وكذا الإدارية وبرامجها الإنمائية.
- تحديد المعوقات والعقبات التي أدت إلى عدم المقدرة على توفير الاحتياجات لإفراد المجتمع، وحل المشاكل التي تعاني منها المواطنين.
- تحديد الموارد والإمكانيات المتوفرة في المجتمع والقادرة على المساهمة في حل مشاكل المجتمع، ومن أمثلتها إنشاء أجهزة متخصصة للتنمية المحلية والإدارية، توفير وتنمية الموارد البشرية في جميع المستويات، بما في ذلك تطوير البحوث والاستشارات ودراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحقيق إستراتجية التنمية المحلية والتنمية الإدارية [*].
- وضع التصور النهائي لهذه الإستراتجية والتي تتضمن البرامج الإنمائية، والتي تم دراستها مسبقا وكذا تحديد فترة زمنية محددة لإنجاز الخطة المطلوبة تنفيذها، وكذا الالتزام بمراحل التخطيط العلمي في وضع خطة للتنمية المحلية بما في ذلك تحديد الأهداف ووضع البدائل والتركيز على أفضلها.

وبالرجوع إلى بيئتنا المحلية، يتضح دور القيادة السياسية، من خلال بناء وتطوير مؤسسات الحكم المحلي، والمتمثلة بالمجالس والأجهزة المتخصصة للسلطة المحلية، والتي تمارس دورا رئيسيا في مساعدة رئيس الجمهورية باتخاذ القرارات المصيرية والتي تعزز أجهزة السلطة المحلية في عموم محافظات الجمهورية، وأيضا تقوي مؤسسة الرئاسة.

---

(1) عبد الكريم علي محمد الخطيب، " **دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية العربية اليمنية** 1970-1998"، **رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 62-63.

(*) يقصد **بالتنمية الإدارية** هنا:" إصلاح وتطوير الإدارة المحلية كي تصير قادرة على تنفيذ برامج وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتشمل الإدارة هنا العنصر البشري والنظم والأساليب والإجراءات وكافة عناصر العمل الإداري".

لمعلومات أكثر حول الموضوع انظر:

- إبراهيم درويش ، **التنمية الإدارية**، الطبعة الثانية، القاهرة : دار النهضة العربية، 1979، ص 22-24.
- احمد رشيد، **التنمية المحلية**، مرجع سابق الذكر، ص 67-70.

ويتمثل هذا الدور في الأجهزة المحلية الآتية :

**1. أجهزة السلطة المحلية :**(1)

أكدت القيادة السياسية في البيان التاريخي الصادر عن مجلس الرئاسة يوم 1994/7/7م التزامها بتوسيع المشاركة الشعبية، وإيجاد نظام الحكم المحلي الذي يضمن صلاحيات واسعة للوحدات الإدارية، وعند تعديل الدستور خصصت المواد (143)، (144)، (145)، (146) بأجهزة السلطة المحلية، إذ ورد في المادة (142)" بأن تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية..." بينما جاء في المادة (144) "، على أن تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية وان تكون مجالسها منتخبة انتخابا حرا مباشرا ومتساويا على مستوى المحافظة والمديرية، وان تتولى وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية، وهي التي تقوم باقتراح الخطط والبرامج والموازنة، كما تتولى الإشراف الرقابي والمحاسبي على أجهزة السلطة المحلية وفقا للقانون، واعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية أساسا لنظام الإدارة المحلية، أما المادة (145) فقد بينت " على أن اعتبار الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزء لا يتجزأ من سلطة الدولة، وان المحافظين محاسبون ومسئولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء". فيما أكدت المادة (146) " على تشجيع الدولة لهيئات التعاون الأهلي للتطوير على مستوى الوحدات الإدارية، باعتبارها من أهم وسائل التنمية المحلية".

من هذا المنطلق يبين مدى اهتمام القيادة السياسية في مسألة الحكم المحلي والذي يعد ركيزة أساسية في النظام السياسي للدولة اليمنية.وبالتالي تعزيز والتأكيد على النهج الديمقراطي والتداول السلمي للسلطة في اليمن.

كما أن عملية ترسيخ الديمقراطية وتعزيزها والتي تعد مسارا في النظام السياسي في بلادنا، يمكن أن تنموا وترقى من خلال تحقيق التوعية بأهمية التنمية السياسية على المستوى المحلي فماذا يقصد بها ؟

**ب. التنمية السياسية :**

تتمثل التنمية السياسية على المستوى المحلي في المشاركة في صنع وتنفيذ سياسات وبرامج التنمية المحلية، فالتنمية المحلية تهدف إلى خلق واكتشاف القادة المحليين الذين

---

(1) تأليف جماعي، **[illegible] 25 [illegible] القيادة والسياسة**، الطبعة الأولى، صنعاء : وكالة الإنباء اليمنية سبأ (مركز البحوث والمعلومات)، 2003 م، ص 208.

يكونون بمثابة قنوات الاتصال بين المسؤولين وأبناء المجتمع المحلي، وذلك من خلال اشتراك المواطنين في مناقشة شئون مجتمعهم وفي صنع وتنفيذ برامج التنمية المحلية.

وبالنظر إلى الممارسة الديمقراطية في بلادنا لا تقل أهمية عن الأهداف الغايات المادية الملموسة والتي تهدف التنمية المحلية إلى تحقيقها. فالممارسة الديمقراطية تساعد على تحري الطاقات الكامنة في نفوس المواطنين المحليين، وتجعلهم قادرين على تحمل المسئولية، ولا يمكن تحقيق الممارسة الديمقراطية في المجتمعات المحلية، إلا من خلال المشاركة الشعبية من طرف المواطنين المحليين مع الحكومة، سواء كانت هذه المشاركة في تقرير المصير أو في التنفيذ للمشاريع الإنمائية. وتهدف المشاركة الشعبية في التنمية المحلية إلى إقناع المواطنين المحليين بأهمية التغيير كأساس للإصلاح المحلي، وتطوير أساليب الخدمات التي تقدمها السلطة المحلية للمواطنين، كما تهدف المشاركة المحلية إلى خلق القادة المحليين وإعدادهم لتحمل المسئولية في مجال الإدارة المحلية [1].

كما تعد القيادة المحلية من أهم وسائل التنمية السياسية، لما تحققه من استعدادات العمل السياسي لدى المواطنين، خاصة في الريف والمناطق شبة الحضرية، حيث تتزايد أهمية المشاركة في الدول النامية (المستضعفة) نظرا لتخلف الريف عن المدن، وحاجة الأولى إلى كثير من مشروعات التنمية، في الوقت الذي لا تتوفر في الموارد المالية لدى الدولة لتنفيذ هذه المشروعات نتيجة لعدم أدراج هذه المشاريع الخاصة بالريف في الميزانية السنوية للدولة[2].

وتستطيع القيادة المحلية تحقيق هذه المشاركة المحلية من خلال ما يلي :[3]

---

(1) سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة والتطبيق [illegible]**، مرجع سابق الذكر، ص 29.

(2) زينب عبد الرؤوف عبد الواحد، **القيادة ودورها في تغيير السلوك [illegible] : دور القيادة في مجال اتخاذ القرارات بقرية مصرية**، **رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الزراعة، 1980، ص 5-8.

(3) انظر في ذلك :

- فتح الله الخطيب، "نظام الحكم والإدارة"، **المجلة العربية للإدارة** ، العدد الثاني، (المجلد الثاني)، أبريل 1978، ص67.

- محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، **تنمية المجتمعات المحلية من منظور الخدمة الاجتماعية**، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، 2006م، ص 66-67.

1. وجود عقيدة اجتماعية تلائم الواقع المحلي : حيث تعبر عن إمكاناته، كما تؤدي إلى فهم القيادة وتقديرها لأهمية المشاركة السياسية للتنمية، كما تحدد أن تصبح البيروقراطية أداة توصيل غير فعالة.
2. المؤسسات السياسية التي تمثل المواطنين والتي من خلالها تحدث المشاركة الشعبية والرقابة السياسية على المنظمات التنفيذية المحلية.
3. تقديم وإظهار القدوة السياسية الحقيقية (قدوة القائد)، على أن يتيح التنظيم السياسي المحلي فرصة التجديد والتطوير المستمر للقيادة، بحيث تتلائم مع مراحل التنمية المحلية.

**علاقة القيادة المحلية بمفهوم التنمية المحلية :**

من خلال الحديث والعرض السابق عن مفهومي التنمية المحلية والقيادة المحلية توصلنا إلى بعض النتائج نذكر منها: أن هناك علاقة بين المفهومين، فطبيعة العلاقة بينهما هي علاقة عضوية تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، على اعتبار أنه لا يمكن أن يتحقق تنمية محلية دون أن تكون هناك قيادة محلية ناجحة وفعالة، وانطلاقا من هذا التكامل بين التنمية المحلية والقيادة، فإن مفهوم التنمية المحلية يعكس الخصائص والأبعاد الأساسية للتنمية الشاملة.

ووفقا لذلك يمكن القول أن التنمية المحلية ليست حتمية من حيث حدوثها، ولكنها عملية تتطلب توافر إرادة التغيير، فهي تقوم على أساس التخطيط الذي يهدف إلى التعرف على واقع واحتياجات المواطن المحلي، ويتم ذلك عن طريق تحقيق المطالب الأساسية للمواطن المحلي (كالتعليم، والصحة والرعاية الاجتماعية)، وهذه الأمور يستحيل تحقيقها دون توفر قيادة محلية تستوعب عملية التنمية بكافة أبعادها، فالقيادة المحلية تعد من العوامل التي تمتلك القدرة على بلورة إرادة التنمية والوعي التنموي، كما تستطيع هذه القيادة أن تعمل على تكتل المجتمع المحلي حولها في عملية التنمية المحلية.

على اعتبار أن التنمية المحلية هي مسئولية جماعية تشترك فيها الأجهزة الرسمية والشعبية على جميع المستويات المركزية والمحلية، تحقيقا لمبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات وتنفيذها[1].

---

[1] عبد القادر الشيخلي، **معوقات تطوير نظام الخدمة المدنية في الأقطار العربية**، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع،1982، ص 60-62.

وفي ضوء ذلك يمكن التوصل إلى النتائج فيما يخص العلاقة بين القيادة المحلية والتنمية المحلية وهي :

- أن هناك علاقة بين القيادة المحلية وكل بعد من أبعاد التنمية المحلية من حيث ما يلي:[1]

1- القيادة المحلية : هي القناة الرئيسية لتوصل مطالب المجتمع المحلى واحتياجاته ومشاكله التي يعانى منها، ويستطيع القائد المحلى أن يؤثر على المواطنين المحليين وأن يكسب ثقتهم ومشاركتهم الايجابية في صنع وتنفيذ مشروعات وبرامج التنمية المحلية، التي تهدف إلى تنميتهم ورفع مستوى معيشتهم اقتصاديا، واجتماعيا، وثقافيا.

2- القيادة المحلية: هي عملية اختيار، والاختيار هو جوهر وظيفة القائد المحلي، ومن ثم فان اختيار برنامج أو مشروع ما يعكس إلى حد ما بعد نمط القيادة المحلية، من حيث خصائصها النفسية والسلوكية وأساليبها في التعامل ومواقفها من قضايا التنمية والتغيير.

وخلاصة القول أن القيادة المحلية تمارس دورا كبيرا ورئيسا في عملية التنمية المحلية، من خلال تحديد المطالب والمشكلات التي يواجهها المجتمع المحلي والحلول والبدائل الممكن اختيارها، وترجمة الخطط والسياسات إلى أفعال وأعمال ملموسة على أرض الواقع.

ونظرا لهذه الأهمية البالغة للقيادات المحلية، فإن الباحث سوف يتناول موضوع دور القيادة في صنع وتنفيذ سياسات ومشروعات التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية، في مواضيع لاحقة.

أما عن دور القيادة في إحداث عملية التنمية الثقافية حيث يتم التركيز في هذا الجانب على أهمية النضج والوعي التنموي وإرادة التغيير لدى المواطنين المحليين، فالوعي التنموي يعد من المتطلبات الأساسية في مجال التنمية بصفة عامة، والتنمية المحلية بصفة خاصة، ونقصد بذلك هنا أهمية الاستفادة من القيم والحوافز الدينية في التنمية المحلية، باعتبارها من الدوافع الأساسية لدى المواطن المحلي.

---

[1] فرناس عبد الباسط ألبنا، **نحو القيادة الإدارية**، القاهرة : بدون دار نشر، 1985م، ص 71.

وفي هذا السياق نستطيع القول أن القيادة المحلية تمارس دورا في مجال التنمية الثقافية المحلية من خلال ما يلي : [1]

- ضرورة دراسة القيم المجتمعية واتجاهات المواطنين المحليين عند التخطيط للتنمية المحلية، انطلاقا من أن هذه القيم والاتجاهات تشكل نظرة المواطن المحلي لما يجب أن يكون عليه صورة المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لدعم القيم المتسقة مع التنمية المحلية، والقضاء على القيم غير المتوافقة أو المتسقة معها.
- صنع وتنفيذ البرامج الثقافية، لتنمية وعي المواطن المحلي بأهمية التعاون الجماعي والمشاركة بالجهود الذاتية في مجال التنمية، وغرس قيم احترام العمل اليدوي والاعتماد على الذات في نفوس المواطنين المحليين.
- إنشاء المكتبات كوسيلة لرفع المستوى الثقافي لأبناء المجتمع المحلي، بما يمكنهم من الوقوف على الجديد والمستحدث في المجتمعات المماثلة.
- النهوض بمجالات الفن والإبداع الفني، عن طريق التأليف والاهتمام المتزايد بالغناء الشعبي، وغير ذلك من الوسائل التي تساعد على دعم التراث الحضاري للمجتمع المحلي.
- تقديم القدوة السلوكية التي تعكس القيم الايجابية لصالح التنمية، والتي تنتشر آثارها بين المواطنين المحليين، فيتحول التغيير في الكيف إلى تغيير في الكم لصالح التنمية.
- الاستفادة من المؤسسات القائمة (مثل المؤسسات الدينية والأسرية)، بحيث تصبح من أهم أدوات خلق السلوكيات الايجابية المطلوبة.

ومما سبق ذكره يتضح لنا المسؤوليات الكبيرة التي تقوم بها القيادة السياسية والمحلية بالنسبة للتنمية ، سواء كانت في المرحلة الأولية لرسم برامج التنمية المحلية أو المرحلة التخطيطية أو التنفيذية، أو في مراحل أخرى كمرحلة التقييم والمتابعة والتي سوف نتناولها في مواضيع لاحقة.

---

[1] سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة للتطبيق في ج.م.ع**، مرجع سابق الذكر، ص 27 - 28.

وبالرجوع إلى دور القيادة السياسية في اليمن، ونخص بالذكر مرحلة فترة الاستقرار للنظام السياسي والحكم في اليمن، حيث نتناول هذه الوضعية بإيجاز خلال ثلاث مراحل أساسية نذكر منها ما يلي :

## 2. مراحل دور القيادة السياسية والمحلية في عملية التنمية :

### أ. مرحلة ما قبل الثورة اليمنية المجيدة (ثورة سبتمبر 1962 م) وتطوير الإدارة اليمنية:

لقد تميزت هذه الثورة بأنها ثورة شعبية إنسانية ضد أكثر الأنظمة تخلفا واستبدادا وتراجعا عن مجالات التنمية الشاملة، بل إن اليمن كانت في خلال تلك الفترة المظلمة أسيرة للجهل والاستبداد والقهر لحريات الإنسان وحفظ كرامته، ويمكن القول وبدون مبالغة أن اليمن يعد خلال تلك الفترة كان البلد العربي الوحيد الذي تحمل تركة كبيرة لهذا التخلف الموروث من الحكم الأمامي، وكان من نتائجه ظهور بلد عربي بدون إمكانيات مادية وبشرية لمواجهتها، وضرورة العمل على تطوير البلاد وتحقيق أهداف الثورة. [1]

وفي هذه المرحلة وبالتحديد قبل قيام الثورة 1962م، فالأجهزة الإدارية قبل الثورة لم يكن من ناحية تركيبية الهيكلي ولا من ناحية أسلوب عملة، جهاز قادرا على تحقيق أي قدر ولو متواضع من التنمية الاقتصادية والاجتماعية بل والمحلية والتي كان يتطلع إليها الشعب اليمني.

ووفقا لذلك وجدت حكومة الثورة نفسها وقد ورثت عن العهد البائد (العهد الأمامي[*]) جهازا إداريا غارقا في التخلف الاقتصادي والاجتماعي، مما ولد الحاجة الماسة والشديدة إلى بناء أجهزة الدولة الحديثة والمتطورة والقادرة على الوفاء ولو بالحد الأدنى من مستلزمات التغيير والتطوير التي تضمنتها أهداف الثورة، والتي حددت بدقة معالم التغيير الجذري للواقع اليمني في جميع المجالات [2].

---

[1] عبد الهادي حسين الهمداني، **التنمية الإدارية ومعوقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 154.

[*] والمقصود بهذا **العهد الامامي** : هي مرحلة حكم أسرة آل حميد الدين والمتمثلة بالإمام احمد والذي ورث الحكم بعد انتهاء الحكم العثماني لليمن من الفترة (1918 - 1962) وحكم اليمن على أساس الحق الإلهي فكل شئ يرجع للوالي أو إلى الإمام.

[2] المرجع نفسه، ص 154-155.

وفي نفس السياق يمكن القول أن بداية المعالم الأساسية للجهاز الإداري الحديث في اليمن الشمالي سابقا، بدأت تتحدد تدريجيا منذ عام 1963م (من العام الثاني لقيام الثورة)، حيث شهدت البلاد بداية إنشاء عدد من الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية الإدارية المتنوعة.

وفي ظل هذه التغييرات الجديدة، وعلى مدى السنوات العشر اللاحقة لقيام الثورة، وتحت تأثير النمو المتزايد في وظائف الدولة، واتساع مجال الخدمات العامة فيها، تتابعت عملية استحداث أو تعديل وتنظيم الوزارات والمصالح والأجهزة الإدارية، للوفاء بمتطلبات التوسع في الاحتياجات والمهام المناط تنفيذها بالدولة. وقد تزامن مع هذه التغييرات والاستحداث لمؤسسات الدولة الاستعانة بالخبرات العربية والأجنبية وبالنظم الإدارية المطبقة في الدول الشقيقة، وفي هذا الجانب نود الإشارة بصفة خاصة أن الدولة اتجهت إلى عملية نقل بل ونسخ الكثير من التنظيمات الحديثة المطبقة في جمهورية مصر الشقيقة، بحكم طبيعة العلاقة التي كانت تربط الأخيرة بالثورة اليمنية (1).

وفي ظل هذه الأوضاع وبعد استقرار النظام السياسي عقب انتهاء الحرب الأهلية في فترة السبعينات (حصار السبعين)، بدأت القيادة السياسية تتجه إلى الأخذ بأسلوب التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد بدأت أول محاولة تخطيط للتنمية الاقتصادية في عام 1973م، حيث قامت الدولة بوضع البرنامج الإنمائي الثلاثي (1973م - 1976م)، وتلت ذلك الخطة الخمسة الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (1976-1981)، ثم أعقبتها الخطة الخمسية الثانية (1982- 1986)، وفي ضوء هذه الخطط التنموية، قامت القيادة بأدوار متعددة ومتنوعة بغرض التعرف على مدى توافق مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الموضوعة. وقياس الوسائل والأساليب المستخدمة في التنفيذ ومقارنتها بما يتم اختيار عند دراسة الجدوى للمشروعات، وتحديد العقبات والمعوقات وتذليلها، وتقييم الأداء وتحديد الفترات الزمنية والإمكانات المادية في جميع مراحل المشروعات المطلوب تنفيذها (2).

---

(1) المرجع نفسه، ص157.

(2) WORLD Bank, Country Study, Y.A.R, **Development of Traditional Economy,** Wash, The world Bank, 1979, P. 01.

لقد أيقنت الدولة أن السبيل الوحيد من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، لمواطنيها لن يتحقق إلا إذا أقدمت الحكومة على تحديث جهازها الإداري وتطويره، بوصفة الأداة الفاعلة والركيزة الأساسية لتحقيق التنمية... إن أجهزة الإدارة الحكومية المركزية والمحلية ومختلف منظماتها الإدارية العامة تشكل الأساس المادي والبشري والقانوني الذي تعتمده الدولة في ترجمة سياستها التنموية بشكل مخطط ومبرمج، يهدف في الأساس إلى التوجه إلى الأكثرية المحرومة من الشعب والفاقدة للسلطة من أجل مواساة الناس وتحسين معاشهم وضمان مستقبلهم المعيشي. ويعود الفضل في ذلك إلى إدارة التنمية والتي هي ليست هدفا في حد ذاته، بل هي حاجة مستمرة تمليها ضرورات تحقيق إبعاد التنمية الشاملة والمستدامة[1].

ووفق هذا النهج خطت ثورة 26 سبتمبر خطوات أساسية نحو بناء الدولة اليمنية الحديثة، وبالرغم من عمر الثورة سنوات قليلة منذ قيامها إلا أنها عاصرت الدولة تحولات واسعة تناولت معظم مجالات الحياة المتعددة، والتي عكست أثارها على أوضاع الجهاز الإداري وقصوره في مسايرة طموح الثورة وخططها في التحديث والإنماء [2].

### ب. المرحلة الثانية ما بعد الثورة اليمنية المسلحة (ثورة اكتوبر 1963 م) وتأثيرها الإدارة اليمنية:

أما بالنسبة للوضع في جنوب اليمن والذي كان أسير الاحتلال الإنجليزي، حيث كانت السلطة في جنوب اليمن تقع في أيدي الإنجليز، فكانت هناك هيئات أدارية حكومية مثل المجلس الأعلى والحكومة الاتحادية واللذان يتألفان من حكام الولايات والساسة البرجوازيين (العدنيين). وبطبيعة الحال فقد تم تقسيم النظام الإداري والسياسي للدولة إلى (21) سلطنة وأمارة ومشيخة، بالإضافة إلى مستعمرة عدن، وكل واحد من هذه التكوينات يقوم على أسس قبلية، ومناطقية، وإقليمية لها كيانها السياسي والإداري، وكذا حدوده وجواز سفرها وجهازها الأمني المرتبط في الأخير بالمندوب السامي البريطاني في عدن[3].

---

(1) عبد العزيز صالح بن حبتور، **نظرية ومبادئ الإدارة العامة: دراسة مقارنة**، صنعاء : بدون دار نشر، 2000م، ص 366-367

(2) المرجع نفسه، ص 366.

(3) محمد عبد الرشيد علي، مرجع سابق الذكر، ص 67.

وبعد مرور ما يقارب (130) عاما من السيطرة الاستعمارية " الكولونيالية " البريطانية، جزأت البلاد إلى جزئيين مختلفين عن بعضها البعض اقتصاديا، واجتماعيا، فمنطقة عدن المتطورة نسبيا كانت أحسن حال من مناطق البلاد الداخلية المتخلفة، ونتيجة لذلك فقد تركت السيطرة الاستعمارية لجنوب اليمن اقتصادا متخلفا إلى ابعد الحدود قوامة الأساسي توفير مجال الخدمات في مدينة عدن. وهذه الخدمات تتمثل في شكل تقديم الخدمات لأفراد القواعد العسكرية البريطانية للميناء والسياح الأجانب، وكذا إعادة تصدير البضائع التجارية والمتوجات الزراعية.

وبعد مراحل الكفاح والنضال والمقاومة ضد الاحتلال الإنجليزي من قبل الشعب اليمني، تم رحيل الإنجليز عن الأراضي اليمنية وأجلاء أخر جندي بريطاني، وتم الإعلان عن استقلال اليمن في الجنوب في 30 نوفمبر 1967م، وبعد الاستقلال بدأت عملية بناء الدولة الوطنية التي أولت السلطة الجديدة كمهمة أساسية وأولية، وجاءت هذه العملية في ظروف عربية ومحلية بالغة التعقيد، وخصوصا إذا أخذنا بعين الاعتبار حجم ومقدار التخلف الاقتصادي للبلاد الذي خلفه الاستعمار.

وفي ظل هذه الإحداث قامت السلطة الجديدة ببناء أجهزة إدارة الدولة الجديدة حيث واجهت صعوبات كثيرة، تمثلت في ظروف النقص الحاد للكوادر المؤهلة، والغياب الكامل للساسة الكادرية وترافق مع هذا الوضع تعامل غير موضوعي مع الكوادر الوطنية اتسم بالنزعة الإرادية والمزاجية والشللية والولاءات الشخصية، وهذا بدورة أدى إلى عدم استقرار الكوادر، واثر سلبيا على تراكم الخبرة العملية لديها.

وبالتالي أدى إلى تدني كفاءة تشغيل الأجهزة الحكومية ومستوى تنفيذ مهامها، وفي إطار التعامل مع الكوادر القديمة كدعامة أساسية في عملية البناء الوطني لأجهزة إدارة الدولة[1].

وبالرغم من أن السلطة الجديدة للدولة استطاعت تشكيل الدولة المركزية على مستوى الجنوب، إلا أن هناك صعوبات كبيرة واجهت السلطة الجديدة تمثلت بالصراعات السياسية المتعلقة بطبيعة السلطة والقوى المحركة لها ومستقبل البلاد بوجه عام، وفي ظروف تدني الوعي السياسي، كما أن هذه الصراعات أدت إلى تصدر النزاعات في مواقع السلطة العليا وقدمت شعارات متجاوزة للواقع وقوانينه وتحت جملة من التبريرات والحجج

(1) المرجع نفسه، ص 69.

لتحقيق مصالح أوسع للسكان، وصولا إلى استخدام الترهيب والتصفية لكل معارض... مما أدى إلى تشكيل بيروقراطية قبلية وقروية على مستوى أجهزة الدولة والحزب ومؤسساتهما تحكمت بمصير البلاد، وبالتالي أدت إلى فقدان المقاييس العلمية لاختيار الكوادر الوطنية الكفؤة إلى عدد من التعيينات في الوظائف الحكومية، كونها كانت تحت تأثير الموروثات المتخلفة كالتأثيرات العشائرية والإقليمية والمصالح الضيقة وكذا الشللية والمحسوبية وغيرها. كل هذه الظواهر السلبية انعكست بمجموعها على عملية اختيار توزيع الكوادر القيادية في المراكز العليا في الدولة، ونتج عنها التعيين الغير موضوعي للكوادر الإدارية القائم على أساس توازن المصالح الضيقة للأفراد والمجموعات خارج نطاق الاختصاصات والتخصصات للمناصب الإدارية، الأمر الذي أدى إلى ضعف نوعية القرار الإدارية والذي انعكس سلبا على التطور المستقبلي للدولة.[1]

**ج. المرحلة الثالثة ما بعد قيام الوحدة اليمنية (22 مايو 1990 م) وتحديث الدولة والإدارة الحكومية:**

أما بالنسبة لهذه المرحلة يمكن النظر إلى دور الدولة في تحقيق التنمية والتحديث في المجال الإداري من خلال الدور الهام في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية، فالجمهورية اليمنية مثلها مثل معظم الدول النامية وبالأخص الدول العربية عرفت تطورا مشهودا في ادوار الدولة في مجالات عدة في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، خلال الربع الأخير من القرن العشرين. فبعد قيام ثورة السادس والعشرين من سبتمبر1962م في الشمال (سابقا) ، وإعلان الاستقلال في الجنوب (سابقا) ثورة الرابع عشر من أكتوبر1963م، حيث عرف البنيان الاقتصادي في الجمهورية العربية اليمنية سابقا، على أساس التعايش بين قطاعات الملكية الاقتصادية (العام –الخاص – والمختلط) وكان للدولة والقطاع العام معظم الأنشطة الاقتصادية، والاجتماعية، أما بالنسبة لما كان يعرف بجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، انتهجت الدولة النظام الاشتراكي الذي أخذ بمفهوم الإقصائي الإحلالي لدور القطاع الخاص - ورغم التباين لدور القطاع العام في الدولتين إلا أن كلا النظامين الاقتصاديين اتسما بتقييد النشاط الاقتصادي وبدرجات متفاوتة.

---

(1) المرجع نفسه، ص 69-70.

وبإعلان الوحدة اليمنية المباركة في 22 مايو 1990م، و قيام الجمهورية اليمنية حدث الدمج التوافقي لنظامين إداريين مختلفين ليضيف ورثا ثقيلا على دولة الوحدة، وبالتالي اتسع حجم الأجهزة الإدارية الحكومية وتوسعت بشكل كبير، وبالتالي أصبحت الدولة مطالبة بتحقيق المزيد من مشاريع التنمية، ونظرا للأحداث الكثيرة التي مرت بها دولة الوحدة مرورا بالمشاكل السياسية وما نتج عنها من مشاكل أدت في النهاية إلى إعلان الانفصال من جانب واحد، ونشوب حرب الانفصال لصيف 94 وكان لها أثارا سلبية على الاقتصاد الوطني وأدت إلى تحمل الدولة أعباء اقتصادية كبيرة، بالإضافة إلى المتغيرات الإقليمية المتمثلة بحرب الخليج، والمتغيرات المحلية والمتمثلة بقيام الوحدة ودمج المؤسسات واتفاقيات الحدود مع الأشقاء في عمان والسعودية وبروز نزاع الخاص بجزر حنيش مع اريتريا و أحقية اليمن فيها بالطرق السلمية، والبدء بالإصلاحات الاقتصادية، والمالية، والإدارية، كل تلك الأحداث والمتغيرات شكلت ضغوطا باتجاه ضرورة إعادة النظر في دور وظيفة الدولة وبناء نظام حديث للإدارة العامة [1].

ونظرا لتلك الإحداث والمتغيرات التي مرت بها دولة الوحدة اليمنية، وكذا لمواجهة الفساد الإداري وضعف الأداء في وحدات جهاز الإدارة العامة، أخذت الحكومة بتبني برنامج شامل للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري للعام 1995 م وبالتعاون مع صندوق النقد والبنك الدولي. وخلال تلك الفترة تضمنت برامج الحكومة المتعاقبة الاهتمام بإعادة البناء المؤسسي والعمل على تطوير أجهزة الإدارة العامة، والتركيز على إصلاح وحداتها الإدارية من خلال تطوير الهياكل التنظيمية والوظيفية وتوصيف الوظائف وإلغاء الازدواجية والتكرار والاهتمام بالكفاءة والإنتاج، وتعزيز وتوسيع دور القطاع العام في تقديم الخدمات الاجتماعية وتقليص دورة في مجالات الإنتاج والتوزيع والخدمات والذي يقوم بدورها القطاع الخاص، وإعطاء صلاحيات أكبر للسلطات المحلية من خلال المشاركة الشعبية وتعزيز الديمقراطية والتعددية السياسية وإصلاح السلطة القضائية،

---

[1] نبيل شمسان، **تجربة إصلاح وتحديث نظام الإدارة العامة للجمهورية اليمنية**، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الثاني لتحديث القطاعات العامة في الوطن العربي، المنامة – البحرين : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 24-25 مايو (أيار)2004م، ص 2-3.

- http://www.yemen-nic.net/files/workers/expert/yemen.pdf

والعمل على استقلال أجهزتها وفرض احترام سيادة القانون، وإصدار التشريعات والقوانين التي تكفل نجاح عملية الإصلاح والتحديث ومن أهمها بروز قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م والذي يعد نقلة نوعية في تحديث الإدارة المحلية اليمنية.

أما عن دور القيادة المحلية - أساس الدراسة - في مجال التنمية الإدارية يمكن ذكرها في الأمور التالية:[1]

- ترك ومحاربة التعقيدات البيروقراطية والإجراءات الروتينية، والتمسك بحرفية القوانين واللوائح من طرف شاغلي مختلف الوظائف الإدارية. (وذلك منعا لما قد يترتب على ذلك من انخفاض كفاءة الإدارة وعرقلة العمل، ومما ينعكس سلبا على المواطنين المستفيدين من الخدمة)
- تطوير كفاءة العنصر البشري والمنظمات الإدارية المحلية، وذلك بتوفير ما تتطلبه هذه المنظمات من خبرات ومهارات وقدرات ضرورية لتحقيق البرامج والخطط الإنمائية.
- القضاء على الفساد الإداري بأشكاله المختلفة (الرشوة، والمحسوبية، والاختلاس، واستغلال السلطة لتحقيق مآرب شخصية).
- العمل على مبدأ الإدارة بالأهداف " تطوير أساليب تحقيق الأهداف ووسائل تقييم الأداء في المنظمات الإدارية المحلية، وتحديد سلطات واختصاصات ومسئوليات هذه المنظمات بصورة مبسطة وواضحة".
- عدم التركيز الشديد على المركزية للسلطة الإدارية، وخاصة سلطة إصدار القرارات النهائية على المستوى المحلي.
- دعم الاتصالات بين المستويات المحلية (المحافظات، المديريات، النواحي) ببعضها بعضا، بما يضمن إنشاء المشروعات المشتركة وسرعة الإنجاز.
- النهوض بقدرات المنظمات المحلية والقيم السائدة في المجتمع المحلي، وذلك من أجل مواجهه المتطلبات المتزايدة والمختلفة، وتوفير المعلومات المناسبة وضمان

---

(1) انظر في ذلك:

- سميرين محمد عبد الوهاب السيد، **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة [illegible]**، مرجع سابق الذكر، ص 26 -27.

- إبراهيم درويش ، **التنمية الإدارية**، مرجع سابق الذكر، ص 22-24.

توصيلها من مصادرها إلى الوحدات التي تستخدمها، وكذلك ضمان مشاركة المواطنين المحليين في صنع وتنفيذ سياسات وبرامج التنمية المحلية.أما عن القيادة الإدارية (المحلية) والتي اشرنا إليها سابقا، فإن هذه القيادات تتأثر عادة بالعوامل البيئية والمتمثلة بطبيعة نظام الحكم، وثقافات القيادات والحكام، وكذا التقاليد والعادات الموجودة في المجتمع المحلي، بالإضافة إلى طبيعة المتغيرات المحلية والإقليمية.

وفي هذا السياق نشير إلى أن تاريخ القيادات في اليمن مرتبط إلى حد بعيد بالتاريخ السياسي اليمني، وعليه فإن هذه القيادات قد تأثرت بشكل مباشر بتلك المتغيرات التي صاحبت القيادات السياسية وبالمراحل المتنوعة التي مرت بها.

إن جميع القيادات السياسية وكذلك الإدارية، التي تعاقبت على حكم اليمن كانت جميعها تسعى إلى حل المشاكل الداخلية للمجتمع والتي واجهت الجهاز الإداري الحكومي، وحرصت كذلك على توفير بعض المطالب والاحتياجات الجماهيرية، والتي يصعب تحقيقها وتوفيرها إلا بوضع وتنفيذ خطط التنمية المحلية وكذا الشاملة ومن أهمها الخطط الاقتصادية، والاجتماعية ،والسياسية، والإدارية (المحلية) وهذه الأخيرة هي الأهم لكونها أساس نجاح خطط التنمية الأخرى.

ومن هذا المنطلق تمارس هذه القيادات المحلية دورا رئيسيا في وضع وتنفيذ ومتابعة خطط وبرامج التنمية المحلية ،من أجل نجاح خطط التنمية الشاملة، وهذا لن يتم إلا عن طريق القيادات العليا في الدولة ممثلة بالرؤساء والوزراء ونوابهم ورؤساء المصالح، وهؤلاء هم الذين قاموا بالدور الهام للتنمية المحلية في الجمهورية اليمنية.

**- أدوار القيادات المحلية في التنمية المحلية :**

سوف نتناول هذا الموضوع من جانبين هما:

**أ- الأدوار الإيجابية :**

فيما يتعلق بأمور التنمية المحلية يمكن القول أن القيادات المحلية (المحافظين - ومدراء المراكز والنواحي) قد قامت ببعض مسؤلياتها الملقاة على عاتقها، وذلك من خلال قيامها بتحقيق أهدافها المرسومة وفقا للخطة العامة للدولة، أيضا أن صدور قانون السلطة المحلية والعمل به قد عزز العملة التنموية للمجتمع المحلي، وبفضل هذا القانون والتعديلات التي تنظمنها إحداث نقلة نوعية وهامة وأساسية في حياة السكان والمجتمع،

مما فتح آفاقا واسعة النطاق للتنمية، حيث سمح بتعزيز المشاركة الشعبية، وتظافرت الجهود الرسمية والشعبية في استغلال الطاقات والموارد والإمكانيات بصورة أكثر كفاءة وفاعليه وخاصة في المحافظات والمديريات على امتداد الوطن.

وفي ضوء ذلك يتحقق توزيع عوائد التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، بين مختلف المحافظات بصورة متوازنة ، وفي الوقت نفسه يضمن التكامل بين المراكز والإطراف للتعجيل بالنمو وزيادة الناتج والدخل وفرص العمل وتحسين أداء المرافق والمنشات الحكومية بمختلف أنواعها وأحجامها.

## III. المشاريع التنموية في ظل قيادة السلطة المحلية :

كما سبق الإشارة إلى مسألة التنمية والاهتمام بالاستثمار وهما أساس التنمية الاقتصادية وقد احتلت الأولوية في خطاب رئيس الجمهورية، فقد جاء التأكيد على أهميتها من الرؤية ودافع المصلحة الوطنية، بأن الشعب اليمني خاض حرب الدفاع عن الثورة والجمهورية وهي المعركة الأولى، بينما خاض المعركة الثانية وهي معركة تحقيق الوحدة وتثبيتها والديمقراطية والإرادة الوطنية وهي المعركة الثانية، والتي كان لها مردود سلبي على الاقتصاد الوطني وتسببت في تحمل الاقتصاد الوطني أعباء ثقيلة، ولذا عكست نفسها على أحوال المواطنين المعيشية، وهو الآن يخوض معركة الثالثة وهي معركة الاقتصاد الوطني وتحديات التنمية التي فرضت عليه، وأنها معركة النضال في سبيل الإصلاح الاقتصادي والتصدي لكل محاولات التخريب الاقتصادي والتخلص من الفساد واعتبرها بأنها المعركة النهائية [1].

وفي السياق نفسه أكد رئيس الجمهورية على أهمية الاهتمام بمسألة التنمية المحلية، وكذا التركيز على أهمية الإصلاح الاقتصادي، من خلال التأكيد على ضرورة أن تتحمل الحكومة مسؤولياتها في إيجاد المعالجات السليمة والصائبة والفعالة للأوضاع المعيشية للمواطنين، كما يجب أن يرتكز تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي على تطبيق سياسة مالية تقشفية ورشيدة بهدف سد العجز في الموازنة وتحسين الموارد وتطهير الإدارة، ورفدها بالعناصر الكفوءة بغض النظر عن انتماءاتها السياسية [2].

---

[1] رئيس الجمهورية في كلمته التي ألقاها أمام مجلس النواب في 1995/05/27م.

[2] رئيس الجمهورية في حديثة لصحيفة السفير اللبنانية في 1995/04/12م.

كما أنه حث الحكومة ومجلس النواب سرعة إصدار وتطبيق القوانين وفي مقدمتها قانون الإدارة المحلية على أساس مبدأ اللامركزية المالية والإدارية، وتفويض الصلاحيات الكاملة لأجهزة الحكم المحلي في كافة محافظات الجمهورية، في ظل التكامل والتعاون مع أجهزة الدولة المركزية.[1]

كما حرص في خطابة لقيادات السلطة المحلية (محافظين، مدراء النواحي والمراكز، وأعضاء المجالس المحلية) على ضرورة تطبيق قانون السلطة المحلية، والذي يرتكز على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية، وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي، من أجل تطوير مجالات التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، من خلال المجالس المحلية المنتخبة، وفي ذلك ضرورة أن تقوم الحكومة في البدء في تطبيق في قانون المجالس المحلية، من خلال تشكيل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات، بالإضافة إلى تشكيل وتأهيل اللجان المتخصصة، والتي يعتبر تشكيلها من أهم المتطلبات لتحقيق مزايا الإدارة المحلية وتحقيق الإدارة اللامركزية الفعالة، وذلك بغرض دراسة مختلف القضايا والمشكلات التي تواجه المناطق المحلية ومجتمعاتها. [2]

وفي ضوء ذلك يتبين لنا أن التنمية المحلية عملية تتطلب توافر إرادة التغيير، وأيضا توفر مناخ التغيير وان تكون هناك إرادة قوية للتغيير، فهي تقوم على أساس التخطيط الذي يهدف إلى التعرف على واقع واحتياجات المواطن المحلي بما يمكنه من رفع مستواه الاقتصادي، والاجتماعي، وتعتبر القيادة المحلية من أهم العوامل التي تمتلك القدرة على تحقيق التنمية ورفع الوعي التنموي لدى المواطنين.

وعليه لا يمكن أن تتحقق أي تنمية محلية بدون أن يكون هناك مشاركة من قبل المواطنين، والتعاون مع القيادات المحلية والتي تقوم بصنع وتنفيذ سياسات التنمية، والتي تقوم بعمل برامج ومشروعات التنمية المحلية والتي تستهدف المواطنين، والتنمية المحلية يمكن أن تؤتي ثمارها كلما نجح المواطن المحلي في تحديد احتياجاته

---

[1] رئيس الجمهورية في كلمته بمناسبة العيد الوطني الخامس لتحقيق الوحدة اليمنية 1990/05/22م.

[2] الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتنمية)، **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2001-2005)**، مرجع سابق الذكر، ص 56.

من خلال التعرف على واقعة بإيجابياته وسلبياته، ومن ثم ينطلق لرفع مستواه المعيشي.

كما أن المجتمعات المتقدمة تسعى دوما إلى ترجمة سياسة الحكومة إلى إعمال ونتائج ملموسة، وإعطاء المصلحة العامة معناها الحقيقي وتلبية حاجيات أبناء الشعب ورغباتهم، فالحكومة تستجيب لرغبات مواطنيها عن طريق الجهاز الإداري الذي يرجع إلية الفضل في نقل المعلومات والاحتياجات إلى القيادة السياسية، وتقديم الاقتراحات والآراء البناءة من أجل تلبية المطالب الشعبية، ثم يتولى تنفيذ المشاريع المقترحة عندما تقرها السلطة السياسية.[1]

وفي هذا الجانب سوف يستعرض الباحث بعض المشاريع الإستراتجية ومشاريع التنمية المحلية، والطرق والجامعات، والطاقة الكهربائية، التي تقوم القيادة المحلية في وحداتها الإدارية بالإشراف عليها من أجل إنجازها وتقديمها للمواطنين للاستفادة منها وفقا للخطة الخمسية الثانية ونوضح ذلك حسب الجدول التالي :

---

[1] بوحوش عمار، مرجع سابق الذكر، ص595.

**جدول رقم ( 07 ) - المؤشرات الرئيسية للمحافظات لعام 1999**

| المحافظة | [illegible] (2000) | [illegible] / [illegible] | [illegible] | [illegible] % | [illegible] % | [illegible] | [illegible] (%[illegible]) | [illegible] (%[illegible]) | الأمية (15 سنة فأكثر) | | | معدة الالتحاق بالتعليم الأساسي | | | [illegible] | [illegible] % | [illegible] % | [illegible] |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | % [illegible] | % [illegible] | % [illegible] | % [illegible] | % [illegible] | % [illegible] | | | | |
| الأمانة | 1,448 | 3,912 | 21,5 | 7,2 | 11,6 | 63 | 10,1 | 20,8 | 27,9 | 42,1 | 13,3 | 67,9 | 65,2 | 70,5 | 54 | 98,0 | 82,0 | 98,0 |
| صنعاء | 1,352 | 97,6 | 27,3 | 9,0 | 7,2 | 44 | 23,8 | 28,4 | 63,9 | 87,1 | 40,2 | 57,5 | 32,8 | 79,9 | 21 | 36,0 | 25,0 | 18,0 |
| عدن | 504 | 678,9 | 27,7 | 2,6 | 27,8 | 40 | 16,6 | 32,0 | 24,2 | 34,4 | 13,7 | 83,0 | 78,2 | 87,7 | 49 | 96,0 | 98,0 | 97,0 |
| تعز | 2,296 | 229,4 | 32,2 | 12,2 | 13,3 | 30 | 32,9 | 41,1 | 50,9 | 68,3 | 28,3 | 73,2 | 59,7 | 86,3 | 37 | 32,0 | 29,0 | 24,0 |
| الحديدة | 1,942 | 151,3 | 26,2 | 12,4 | 7,5 | 23 | 33,6 | 39,4 | 63,2 | 77,4 | 48,2 | 46,4 | 35,4 | 56,5 | 28 | 28,0 | 46,0 | 33,0 |
| لحج | 650 | 51,4 | 19,8 | 2,6 | 23,3 | 34 | 26,2 | 30,2 | 51,6 | 73,0 | 27,2 | 70,1 | 51,1 | 88,0 | 29 | 40,0 | 33,0 | 30,0 |
| إب | 2,019 | 318,3 | 25,5 | 12,4 | 8,2 | 33 | 28,1 | 35,1 | 57,7 | 78,5 | 36,5 | 6‘63 | 44,6 | 81,4 | 34 | 37,0 | 33,0 | 33,0 |
| أبين | 420 | 25,6 | 21,2 | 2,0 | 15,3 | 36 | 30,1 | 34,9 | 46,4 | 66,0 | 25,8 | 67,8 | 50,9 | 83,3 | 28 | 50,0 | 40,0 | 30,0 |
| ذمار | 1,200 | 158,2 | 25,9 | 7,5 | 8,2 | 37 | 21,4 | 28,3 | 65,1 | 86,2 | 42,0 | 57,4 | 31,0 | 82,2 | 23 | 33,0 | 25,0 | 20,0 |
| شبوه | 455 | 6,2 | 17,3 | 1,4 | 30,4 | 48 | 25,2 | 34,8 | 57,7 | 83,3 | 29,1 | 53,9 | 31,7 | 73,5 | 27 | 67,0 | 53,0 | 35,0 |
| حجة | 1,361 | 165 | 21,6 | 6,9 | 10,1 | 33 | 33,6 | 37,5 | 71,9 | 87,9 | 56,3 | 39,5 | 24,7 | 52,0 | 19 | 16,0 | 12,0 | 13,0 |
| البيضاء | 563 | 60,7 | 19,7 | 2,5 | 13,7 | 38 | 35,1 | 42,1 | 61,0 | 79,4 | 40,2 | 52,0 | 38,3 | 63,8 | 26 | 51,0 | 49,0 | 45,0 |
| حضرموت | 873 | 5,6 | 23,1 | 4,7 | 12,2 | 30 | 38,7 | 50,1 | 42,3 | 59,6 | 23,2 | 67,2 | 52,2 | 81,3 | 35 | 74,0 | 81,0 | 54,0 |
| صعدة | 596 | 48,2 | 23,9 | 3,4 | 8,4 | 38 | 23,3 | 27,5 | 69,1 | 91,1 | 47,6 | 46,6 | 20,5 | 70,3 | 19 | 25,0 | 18,0 | 26,0 |
| المحويت | 452 | 193,7 | 22,9 | 2,4 | 13,2 | 32 | 23,2 | 28,8 | 65,6 | 86,7 | 42,8 | 56,4 | 36,9 | 75,0 | 21 | 25,0 | 18,0 | 16,0 |
| المهرة | 70 | 1 | 23,1 | 0,4 | 10,9 | 52 | 15,9 | 19,7 | 56,1 | 65,9 | 45,2 | 57,9 | 50,0 | 66,7 | 31 | 58,0 | 61,0 | 40,0 |
| مأرب | 226 | 13 | 18,3 | 0,8 | 24,2 | 75 | 15,4 | 21,8 | 58,0 | 81,6 | 36,1 | 52,1 | 41,9 | 60,0 | 16 | 39,0 | 33,0 | 30,0 |
| الجوف | 433 | 11 | 19,1 | 1,9 | 14,7 | 34 | 31,4 | 37,1 | 76,0 | 89,2 | 61,9 | 23,2 | 17,7 | 27,5 | 17 | 14,0 | 4,0 | 9,0 |
| عمران | 956 | 245,1 | 25,9 | 5,9 | 8,8 | 43 | 19,1 | 24,1 | 59,4 | 84,7 | 34,0 | 55,7 | 31,2 | 76,9 | 23 | 25,0 | 20,0 | 22,0 |
| الضالع | 403 | 101 | 18,4 | 1,8 | 9,1 | 53 | 20,9 | 24,2 | 53,6 | 77,4 | 29,2 | 69,2 | 43,9 | 92,1 | 29 | 35,0 | 15,0 | 25,0 |
| الجمهورية | 18,261 | 40 | 23,6 | 100,0 | 11,5 | 41 | 27,1 | 34,0 | 55,7 | 47,1 | 36,0 | 61,4 | 43,9 | 77,2 | 28 | 41,0 | 36,0 | 35,0 |

**المصادر: مسح ظاهرة الفقر 1999، مسح القوى العاملة 1999، المسح التربوي 1999/2000.**

بالنظر إلى الجدول السابق يتبين لنا مدى حجم المؤشرات الرئيسية للمحافظات، ومدى الاستفادة من حجم المشاريع التنموية، التي تقوم بها الدولة والتي تقوم بالإشراف عليه من قبل القيادات المحلية وفقا للخطة الخمسية الثانية، وكما هو ظاهر بالجدول المبين أعلاه توضح النسب المئوية عن حالة كل محافظة ومدى استفادتها من هذه الخدمات.

## IV. القرارات السياسية والإدارية وأثرها على صنع سياسات وبرامج التنمية المحلية:

في الموضوع هذا لابد أن نتطرق إلى مسألة التفرقة بين الكفاءة والفاعلية، والتي تعد من الأمور الهامة التي يجب أخذها في الاعتبار عند اتخاذ القرار الإداري، فماذا نقصد بكلا من الكفاءة الإدارية والفاعلية الإدارية ؟

**1. الكفاءة الإدارية :** (كفاءة القيادة)

" قياس نسبة النتائج أو الخدمات المحققة فعلا في ضوء الإمكانيات المتوفرة، إلى أقصى النتائج والخدمات التي يمكن تحقيقها في ظل الاستثمار الأفضل لهذه الإمكانيات "

وفي ظل هذا التعريف يمكن أن نعرف كفاءة القيادة على النحو التالي :

**كفاءة القيادة :** " وفقا لهذا المعيار - قدرتها على إنجاز الأهداف المحددة باستخدام الموارد المتاحة دون ضياع للوقت والجهد"[1] .

**الفاعلية الإدارية :** " فإنها تعني القدرة على تحقيق أقصى إنتاج ممكن باستخدام الموارد المتاحة أحسن استخدام"

وفي ضوء ذلك نقصد **بفاعلية القيادة:** - وفقا لهذا المعيار – قدرتها على تحقيق أقصى النتائج والخدمات التي يمكن تحقيقها باستخدام الموارد المحددة المتاحة أحسن استخدام ممكن "[2]

نخلص من تلك التعريفات إلى أن الكفاءة الإدارية تختلف كليا عن الفاعلية الإدارية، وان القائد الكفء يختلف عن القائد الفعال.... وان نجاح القائد في أداء دورة القيادي يرتبط بمدى فاعليته.

ولكن إذا كان نجاح القائد يرتبط بمدى فاعليته في تسيير أمور إدارته، فما هي إذن متطلبات الفاعلية الإدارية اللازمة للقائد ؟

---

[1] نوا ف كنعان، مرجع سابق الذكر، ص 386.

[2] المرجع نفسه، ص 385-386.

في هذا السياق يقول عالم الإدارة (دروكر) أن الفاعلية الإدارية ليست قدرة فطرية ولكنها قدرة يستطيع القائد اكتسابها وتنميتها.... ومن أهم القدرات التي يمكن للقائد أن يتعلمها وينميها لتجعل منة قائدا فعالا : الفاعلية في اتخاذ القرارات، والفاعلية في الاتصالات، وإدارة الوقت، والإدارة بالأهداف، وإدارة التغيير... وهذه القدرات الخمس تمثل في نظر القائلين بالاتجاهات الحديثة في خصائص القيادة الإدارية الأساس التي تقوم عليه القيادة الفعالة اللازمة لمواجهة متطلبات الإدارة الحديثة. [1]

وفي هذا الجانب سوف نركز على عملية اتخاذ القرارات فما المقصود بهذه العملية ؟

## 2. اتخاذ القرارات الإدارية:

إن اتخاذ القرارات الإدارية يعتبر من المهام الجوهرية للقائد الإداري، ومن هنا وصفت عملية اتخاذ القرارات بأنها قلب الإدارة، ووصف القائد بأنه متخذ قرارات (Decision-maker).

ومن هذا المنطلق يتضح لنا أهمية عملية اتخاذ القرارات الإدارية بالنسبة لأية منظمة إدارية، مهما كانت طبيعة عملها،كونها ترتبط بجوانب العملية الإدارية المتعددة كالتخطيط، وتنظيم وتنسيق، واتصالات وتفويض...، إذ أصبح النجاح الذي تحققه أية منظمة يتوقف إلى حد بعيد على قدرة وكفاءة قيادتها على اتخاذ القرارات المناسبة، ذلك أن عملية اتخاذ القرارات تشمل من الناحية العملية كافة جوانب التنظيم الإداري ،وان أي تفكير في العملية الإدارية ينبغي أن يركز على أسس وأساليب اتخاذ القرارات[2].

مما سبق قولة يمكن تعريف عملية **اتخاذ القرار**: – أي قرار- " يعني في معظم الأحيان وضع الإدارة في موقف تتحمل فيه التزامات مختلفة قد لا تكون قادرة على تحملها، مما يشكل ضغطا نفسيا على صانع القرار أثناء اختياره للحل الملائم "[3].

ووفقا لهذا التعريف يرى أن عملية أو مرحلة اختيار الحل الملائم تكتسب أهمية خاصة ونابعة من كونها محور عملية صنع القرارات، وأن اتخاذ القرار واختيار الحل الملائم تعد

---

(1) بيتر دراكر، **المدير الفعال** ، مرجع سابق الذكر، ص 23-24.

(2) نواف كنعان، **اتخاذ القرارات الإدارية بين النظرية والتطبيق**، عمان: دار الثقافة، 1995م، ص93-107.

(3) إبراهيم علي الهندي، **أهمية فن اتخاذ القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق : قسم القانون العام، 1997م، ص 117-120.

من أكثر الأعمال التي يقوم بها القائد أو المدير الإداري صعوبة وتعقيدا نتيجة لظروف المتاحة لاتخاذ القرار.

ويرى آخرون بأن عملية اتخاذ القرارات الإدارية تعتبر معقدة، لأنها عادة ما ترتبط بالحقائق والقيم التي يدين بها التنظيم، وبالنتائج المتوقعة، وكذا دور البيئة الذي يؤثر في المفاضلة بين اختيار القرارات البديلة.

ومن هنا يعرف بعضهم القرار الإداري بأنه " عملية اتخاذ القرار تتمحور حول المفاضلة والاختيار بين الوسائل البديلة التي تساعد التنظيم على تحقيق أهدافه بأقصى قدر من الفاعلية والكفاية " [1]

بينما يرى بعض كتاب الإدارة الأمريكيين بأن القرار الإداري بأنه " الاختيار الحذر والدقيق لأحد البدائل من بين اثنين أو أكثر من مجموعات البدائل السلوكية " أو هو الاختيار الواعي والمدرك بين البدائل المتاحة في موقف معين..."[2] .

وبالنظر لهذا التعريف فإن جوهر فكرة اتخاذ القرار في الأمور الإدارية، يدور حول التعرف على مختلف الطرق الممكنة لمواجهة موقف معين، وتقييم كل طريق منها، ثم اختيار المسلك الذي يبدو أنه الأفضل مع تحمل أثار تطبيقه، على اعتبار أنها أثار للاختيار الحر.

ويرى كتاب الإدارة العامة العرب عن الفكرة السابقة عن القرار الإداري، ونخص بالذكر الدكتور احمد رشيد فيرى أن القرار الإداري يعني" اختيار الطريق أو المسلك أو مناهج أو حلول متكافئة، كما يعني القرار كذلك الوصول إلى الغاية أو تحقيق الهدف ". [3]

بينما يرى البعض الآخر بأن القرار الإداري في ابسط معنى هو " عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة " [4].

---

[1] طارق المجذوب، مرجع سابق الذكر، ص 499.

[2] نوا ف كنعان، **اتخاذ القرارات الإدارية (بين النظرية والتطبيق)**، مرجع سابق الذكر، ص 83.

[3] احمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 495.

[4] أحمد عبد الرحمن شرف الدين، **الوسيط في القانون الإدارة اليمني**، الطبعة الأولى، بيروت :دار الفكر المعاصر، 1994م، ص 108-159.

وهذا التعريف يقوم على ثلاثة أركان أساسية تتمثل في (القرار الإداري عمل قانوني، أيضا القرار عمل صادر بالإرادة المنفردة، ويصدر عن جهة إدارية).

مما تقدم وفي ضوء هذه التعريفات للقرار الإداري يمكن القول أن اتخاذ القرار في إطار الإدارة العامة يفترض دوما وجود حال من عدم التأكد نتيجة وجود منهجين – على الأقل – للسلوك في موقف معين، وتمتع الشخص بحرية المفاضلة بينهما، أما إذا دفعته الظروف إلى السير في اتجاه معين، فلا مجال للحديث عن قرار يتخذ، على اعتبار أن القرار لا يظهر بالرغم من توافر البدائل المتعددة والاختيار المقصود، وكذلك إذا تم تحت ضغط أو إكراه.[1]

من هذا المنطلق تبدو أهمية القرارات الإدارية بالنسبة للقائد من خلال كونها تؤثر في أداء التنظيم الذي يقوده والأهداف التي يسعى لتحقيقها من ناحية، ومن خلال كونها تتطلب مجهودات مشتركة من القائد ومرؤسية، تعبر عن نوع وهيكل التنظيم ونوع العلاقات الإنسانية بين القائد ومتخذ القرار ومرؤوسية.

وفي هذا المجال كيف يمكن الوصول إلى القرار الصائب أو القرار الفعال ؟

بالنسبة لهذه المسألة يجيبنا الدكتور نواف كنعان بقولة لكي نصل إلى تحقيق اتخاذ القرار الفعال أو ما يعرف **القرارا** [illegible] ويعني بها " قدرة القائد – حين الاختيار بين البدائل المتاحة – على اختيار البديل الذي يحقق أقصى عائد باستخدام نفس الموارد... أي أن الهدف من اختيار البديل الأفضل هو تعظيم الناتج من استخدام كمية محددة من الموارد. [2].

ومن خلال هذا التعريف يتبين لنا أن القرار الفعال هو الذي يتم اتخاذه في ضوء نظرة شاملة إلى التنظيم ومحيطة، وليس في ضوء نظرة قاصرة على مشكلة محلية تهم السكان المحليين أو وقتية..... وهذه الأمور كلها تتطلب من القائد أن يوازن المخاطر التي قد يسببها عملية اتخاذ القرار والمزايا التي قد يجلبها، فكل بديل من البدائل المتاحة أمام القائد يجب أن يمحص ويدقق لمعرفة مدى الأفضلية التي ينعكس عليها اتخذ القرار الإداري.

---

[1] حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق الذكر، ص 423-426.

[2] نوا ف كنعان، **القيادة الإدارية**، مرجع سابق الذكر، ص 388 - 389.

وهذا ما أشار إلية المفكر الأمريكي در كر عندما قال : إن القرار الفعال هو الذي يتم اتخاذه على أساس مخاطرة محسوبة (Calculated risk) وليس على أساس مخاطرة طائشة[1].

وبناءا على ذلك أن الإدارة والقيادة الناجحة تتطلب القدرة ليس فقط على صنع القرارات الصائبة في الوقت المناسب، بل هناك العديد من المبادئ الجوهرية الخاصة بالقيادة والإدارة وكذا صنع القرار الإداري، والهدف من ذلك هو تحديد تلك المبادئ ومن خلالها نقوم بتنمية إجراءات صنع القرار، والتي ستجعل من عملية صنع القرارات عملية سهلة، وسوف يحسن من جودة القرارات ويقلل الوقت المطلوب لصنع القرارات ويزيد من إمكانية صنع القرارات الرشيدة والصائبة[2].

ورجوعا إلى طبيعة اتخاذ القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية نود أن نشير إلى أن هناك عدة مؤثرات تتحكم في عملية صنع القرار الإداري في اليمن، وبطبيعة الحال فإن الجهاز الإداري للدولة يتألف من وزارات ومصالح ومؤسسات مختلفة التخصصات، ولكنها مجتمعة تتضمن النشاط الاقتصادي والسياسي والإداري، أي أن القائمين على أدارتها وتسييرها هم مجموعة من القوى البشرية وقيادات وأفراد، وهؤلاء الأفراد والقيادات يحتاجون للخبرات بما يتناسب مع جميع الأنشطة الرئيسية والفرعية التي تقوم بها الوزارة أو المصلحة، وعليه فإذا كانت هذه القوى البشرية والقيادات والأفراد مدربة تدريبا عاليا ومؤهلا تأهيلا أكاديميا جيدا، ولديها الخبرات اللازمة تستطيع أن تقوم بمهامها على الوجه المطلوب، مع الأخذ في الاعتبار ضرورة توفير احتياجاتها من الأجهزة والإمكانيات المادية وتوفير الظروف المناسبة لها، ومنحها الأجور التي تتناسب والأوضاع الاقتصادية واحتياجات هذه القوى من السلع والخدمات.

---

[1] المرجع نفسه، ص 390.

[2] المرجع نفسه، ص 390.

وبناء على ما تقدم فإن القيادات الإدارية في ظل هذه الظروف والأوضاع الإدارية تستطيع أن تصنع خطط وبرامج التنمية المحلية والإدارية من أجل الوصول إلى أهداف معينة لعل من أهمها نذكر ما يلي:[1]

1. تنفيذ توجيهات القيادات السياسية فيما يتعلق بخطط التنمية الشاملة، من حيث صنعها فهذه القيادات تقوم بتهيئة وإعداد القيادات اللازمة لصنع الخطط ومنها خطط وبرامج التنمية الإدارية وكذا المحلية.
2. توفير القيادات الإدارية (القيادات المحلية) والقوى البشرية المدربة واللازمة لتنفيذ خطط وبرامج التنمية الإدارية والمحلية على حدا سواء.
3. تطوير وتحديث المؤسسات التنموية ورفع قدراتها الكمية والنوعية بما يتناسب واحتياجات المجتمع.
4. تطوير الهياكل التنظيمية لفروع الجهاز الإداري بما يتناسب والاحتياجات المستقبلية في ظل التطور العلمي والتكنولوجي، وزيادة الأعباء المتزايدة بسبب تزايد عدد السكان.
5. لكي تكتمل خطط وبرامج التنمية المحلية والإدارية التي يتطلع إليها الجماهير ومطالبهم وما يلبي احتياجاتهم، حيث تشمل البرامج في مراحلها الأولية حصر الإمكانيات والاحتياجات وتحديد أولويات ،وكذا الخطط التفصيلية للسكان والموارد وتوزيعها جغرافيا وكذا الخطط وضع السبل الكفيلة باستغلال الثروات وتحديد العقبات التي تعترضها عند تنفيذها، لما تقوم بمعاينة واقع المجتمع ومعرفة احتياجاته وتحديد المشاكل والمعوقات ووضع الحلول لها عن طريق صنع الخطط والبرامج الملائمة.
6. العمل على تطويرالاتجاهات السلوكية للقوى البشرية العاملة، ورفع قدراتها وإكسابها الخبرات الفنية اللازمة في تطوير العمل، الذي يقوم بتنفيذه مثل التطوير، والتدريب مع وضع برامج للمسابقات الوظيفية العليا من العاملين ووضع نظام الحوافز والترقيات.

---

[1] عبد الكريم علي الخطيب، **دور القيادات في التنمية المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998م)**، **رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 156-157.

### 7. دور القيادة وأثرها في تنفيذ برامج التنمية المحلية والإدارية:

تعتبر القرارات الإدارية المتعددة صفة من صفات القيادات الإدارية اليمنية، حيث أن هذه القيادات تتجه للتغييرات السريعة والمستمرة على مستوى التشكيلات الوزارية خلال فترة مرحلة الدراسة، يتضح كثافة قرارات مجلس الوزراء أو قرارات الوزراء منفردين والتي يصدرونها في وزاراتهم، إلا أن هذه القرارات رغم أنه يفترض أن تحمل في طياتها الإصلاح الإداري والمالي حسب ما يراه الوزير أو رئيس الوزراء الجديد إلا أن معظمها يأتي ارتجاليا ومزاجيا في بعض الأحيان ومتسرعا في أوقات أخرى، وذلك بهدف إظهار قوة شخصية الوزير والإيحاء للآخرين بهيبته وقوة نفوذه من أجل احترامه وتخويفه للعاملين معه من أجل تقديم الولاء والطاعة وتنفيذ التوجيهات حسب أهوائه الشخصية، وعليه تكون نتائج بعض تلك القرارات ربما سلبية لأنها قد تؤثر على أداء العاملين وكفاءاتهم الإدارية وبالتالي ظهور الآفات الإدارية في أجهزة الدولة التي تتسبب في تدني مستوى أداء الخدمات للمواطنين، وهذا ينعكس سلبا على أوضاع الجهاز الإداري للدولة.

وعليه فان دور القيادة الإدارية كبير بالنسبة لصانعي برامج التنمية فالقيادة السياسية رغم صلاحياتها في اتخاذ القرارات واعتماد الخطط والتوجيه بتنفيذها، فإنه بحكم موقعها ومهامها لا تستطيع صياغة برامج التنمية بنفسها، حيث تقوم بتفويض هذه المهام إلى القيادات الإدارية كونها صاحبة الاختصاص من أجل تجميع المعلومات من جميع الجهات الحكومية، والقادرة على ترتيبها وصياغتها ومن ثم رفعها إلى الجهات المختصة (لجان التخطيط، مجلس الوزراء، ثم القيادات السياسية لاعتمادها، فالقيادات الإدارية بحكم موقعها بالنسبة للهياكل التنظيمية للمؤسسات والوزارات والمصالح الحكومية تعتبر هي الأكثر احتكاكا بالواقع وأكثر معرفة بمعوقات واختناقات واختلالات التنمية، فهي التي تصنع الخطط وتشارك في وضع الأهداف في ضوء ما تلمسه من الواقع، كما أنها هي التي تشرف على تنفيذ هذه الخطط بعد اعتمادها من القيادات السياسية، لذلك تصبح المهمة التي تقوم بها هذه القيادات مهمة سياسية، واجتماعية، واقتصادية، وذلك لمشاركة السلطة أو القيادة السياسية في صنع القرار، ووضع الأهداف والبدائل والتوصية بالأخذ بأفضلها ثم تنفيذ ومتابعة خطط التنمية.

وعليه فالقيادات المحلية والإدارية يعتمد عليهما في نجاح أو فشل الخطط عند التنفيذ، ووفقا لذلك فإن القنوات الرسمية لأعداد الخطط وتوفير وتجميع المعلومات وإعداد الصياغة الأولية والنهائية واعتمادها ومتابعة التنفيذ بعد القيام بالتخطيط اللازمة تتم عن طريق القيادات الإدارية.

وعلى الرغم من تعدد البرامج والمشروعات التنمية المحلية المختلفة، والتي تضمنت مجالات متعددة سواء كانت اقتصادية، أو اجتماعية، وثقافية... إلا أن الباحث يخاص إلى القول إلى أن معظم هذه البرامج الإنمائية للإدارة المحلية لا تمثل الاحتياجات الفعلية للجهاز الإداري للسلطة المحلية، ولابد من أعادة النظر في برامج نابعة من الوزارة (الإدارة المحلية) وليست مفروضة من جهات أخرى وقيادات فوقية تتدخل في شئون السلطة المحلية، وليس لها الحق في ذلك.

وفي السياق نفسه نجد أن وزارة الإدارة المحلية عاجزة عن أداء دورها في حماية وحدات السلطة المحلية من هيمنة الأجهزة المركزية، أو تأمين نصيب من مصادر الإيرادات لتلك الوحدات المحلية، فتلك الوزارات وكذا اللجنة الوزارية مشكلة بالتعيين ورؤيتها نابعة من إدراك أهمية السلطة المركزية، ومن ذلك الموقع لن يجد وزير الإدارة المحلية سوى محاولة توسيع الاختصاص والنفوذ الوزارية والشكوى من المرافق الحكومية، التي ما تعمدت ممارسة مهامها التي ينبغي أن تخول لوزارة الإدارة المحلية، وفي نفس الوقت تسعى لتعظيم صلاحياتها وتوسيع اختصاصاتها، تعمل وزارة الإدارة المحلية على فرض نسق نمطي صارم على شتى وحدات السلطة المحلية الذي يضعف من شعور الممثلين المنتخبين بروح المسئولية، كما يثبط من حرية التصرف وروح المبادرة على المستوى المحلي.[1]

وإذا كانت الشخصيات القيادية في الحكومة تتغير باستمرار عند أي تعديل وزاري، فإن المسؤولين الإداريين يواصلون العمل في غيابهم كي لا يتعطل الأعمال ويضمنون الاستمرارية في تقديم الخدمات للمواطنين، وسواء كان الوزراء جدد أم قدامى في مناصبهم، فإن المسؤولين الإداريين هم الذين يتولون عمليات جمع المعلومات وكتابة التقارير المفصلة عن الاحتياجات المطلوبة للتنمية، كما يقترحون الحلول المناسبة

---

[1] مراد ظافر، مرجع سابق الذكر، ص 108-109.

للمشكلات التي يواجهها أي مجتمع، لان رجال الإدارة يعتبرون الفئة المخصصة والمعول عليها لحل أي إشكال يطرأ على المشاريع الاقتصادية، على اعتبار أنهم أصحاب اختصاص والذي نطلق عليهم في معظم الأحيان " تقنوقراطيين " كونهم هم الذين يشاركون القادة السياسيين في صياغة الاقتراحات والآراء، ووضع الخطوط العريضة للبرامج والمشاريع العامة التي تقوم الحكومة بدراستها والموافقة عليها لتتخذ طابع الشرعية.[1]

وعلى الرغم من وجود بعض السلبيات في القيادات المحلية والتي تم ذكرها مسبقا في معوقات القيادات المحلية في الفصل الرابع لهذه الدراسة، إلا أن القيادات المحلية والإدارية اليمنية، اتخذت العديد من القرارات الايجابية فيما يتعلق ببرامج وخطط التنمية المحلية والإدارية، وخاصة القيادات المحلية والإدارية لكافة مرافق وأجهزة السلطة المحلية في عموم محافظات الجمهورية، وقد شملت القرارات التي تم اتخاذها خلال الفترة(76-1977) في ما يلي:[2]

1. توفير المهارات الفنية والتخصصات العلمية والإدارية اللازمة لجميع أجهزة الدولة.
2. تطوير برامج التدريب في معهد الإدارة والمعاهد المتخصصة الأخرى.
3. توسيع التعليم في جميع مراحله وتحسنه كميا وكيفيا.
4. العمل على استغلال جميع الموارد الطبيعية وتسخيرها لتوفير الاحتياجات للمواطنين.
5. وضع الخطط والبرامج الكفيلة برفع قدرات الجهاز الإداري للدولة من جميع النواحي.

أما في الفترة (82-1982) فقد واصلت القيادات المحلية باستكمال ما تم اتخاذه في هذا مسألة التحديث والتنمية، حيث اتخذت القرارات الإدارية لمعالجة المشاكل والعقبات التي تعترض برامجها الخاصة بالتنمية الإدارية وخاصة فيما يتعلق بالمواضيع التالية:[3]

---

(1) بوحوش عمار، مرجع سابق الذكر، ص 596.

(2) عبد الكريم علي الخطيب، **دور القيادات في التنمية المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998م)**، مرجع سابق الذكر، ص 162-163.

(3) المرجع نفسه، ص 163.

1. تطوير القدرات والمهارات وتحسين أساليب ومحتوى التعليم والعمل على توفير مؤسسات التدريب والبحث والحد من الأمية بين السكان المحليين.
2. الوفاء بالاحتياجات الأساسية للإنسان اليمني، وزيادة دخلة وتحسين نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي والذي يعني تنفيذ خطط التنمية ورفع الإنتاج.
3. الاهتمام بتحسين أوضاع ومهارات وقدرات اليد العاملة اليمنية المهاجرة إلى الخارج، وتقديم المساعدة في تحسين مستوى الادخار والاستثمار لهم.
4. العمل على تحسين الأداء الاقتصادي في المؤسسات العامة والمختلطة ورفع الكفاءة الإدارية، وتقوية أجهزة التخطيط والمتابعة والتقويم والرقابة والمحاسبة والعمل على تحسين المعلومات وتحقيق مستوى تشغيل أعلى للطاقات القائمة والمستخدمة والعمل على زيادة التنسيق بين الأجهزة المختلفة.
5. تسهيل مشاركة القطاع الخاص من أجل دعم وتحقيق البرامج الإنتاجية وخاصة للوحدات المحلية.

**1. دور القيادة في التخطيط لتحقيق التنمية المحلية :**

أن التنمية المحلية أو التغيير من أجل التنمية والتطوير وتحقيق رفاهية المجتمعات المحلية لا تتم دون وجود تخطيط مسبق، والتخطيط كما معروف عند غالبية باحثي الإدارة العامة هو "جمع الحقائق والمعلومات التي تساعد على تحقيق الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج والأهداف المرغوبة"[(1)].

وبناء على ذلك فالتخطيط يتأثر بعدد من العوامل والمتغيرات لنطاق الخطة ومدى شموليتها أو خصوصياتها وفلسفة القيادات الثقافية، والسياسية، والاجتماعية، والجهة ذات الاختصاص في وضع الخطة، ودرجة إيمان المشاركين في الخطة ووعيهم التخطيطي.

ويأتي في المقدمة نوع المعلومات المتوفرة لا لخطة، وبناء عليه فإنه لا يوجد صيغة موحدة بين مفكري وباحثي التنمية الإدارية، وكذا المحلية تصلح لكل المجتمعات، بل تتباين الخطط حسب الظروف والبيئة المحيطة[(2)].

---

(1) أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة**، مرجع سابق الذكر، ص 45.

(2) عبد الهادي حسين الهمداني، **التنمية الإدارية ومعوقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 97.

كما يرتبط التخطيط بالعملية الإدارية لأنة يعتبر من أهم أنشطة الإدارة فهو نشاط يتضمن الاختيار بين مجموعة كثيرة من البدائل تتوقف عليها عملية صنع قرارات الإدارة، لكونها تشكل جوهر العملية الإدارية وشرط مسبق لأي نشاط في كافة مجالات الحياة[1].

وعادة ما تكون القيادات الإدارية العليا في المنظمة التي ترتبط بالتخطيط، وهذا لا ينفي أهميته لجميع المستويات الإدارية والتخطيط عادة ما ينتهي إلى خطة أو إستراتجية والتي تعني " خطة طويلة الأجل تتخذها المنظمة قاعدة لاتخاذ القرارات من واقع تحديدها لمهمتها الحالية والمستقبلية".

وفي هذا الجانب فيما يتعلق بعملية التخطيط والتنمية المحلية فقد اقر المؤتمر الثاني للمجالس المحلية في أكتوبر 2003م مجموعة من التوصيات في مجال التنمية المحلية وتنفيذ المشاريع نذكر منها :[2]

- يوصي المؤتمر وزارة التخطيط والتعاون الدولي أن تعمل على تصميم وتنفيذ برامج تستهدف تنمية وحدات التخطيط المحلي وتطوير أنماط وأساليب عملها واستكمال عناصرها في الجانب البشري وإدارات اللازمة باعتبار ذلك مطلبا حيويا للنهوض بمستويات تخطيط التنمية المحلية.
- أن تعمل المجالس المحلية للمحافظات بقرارات منها على نقل صلاحيات إلى المديريات في مجالات تصميم وتنفيذ المشاريع تتحدد درجتها وعناصرها بمقدار ما يتوفر للمديريات من مقومات بهذا الشأن.
- أن تتخذ المشاريع المركزية التي تنفذها أجهزة السلطة المركزية في الوحدات الإدارية طابع مشاريع كبيرة وإستراتجية لا تندرج ضمن مستويات المشاريع المصنفة كاختصاصات محلي طبقا للقانون وأن توكل إلى الوحدات الإدارية ما قد يتحصل عليه من تمويل لمشاريع تقع ضمن اختصاصاتها وأن تتجه الأجهزة المركزية لرسم السياسات العامة والإشراف والرقابة.

---

[1] المرجع نفسه، ص 97-98.

[2] **توصيات المؤتمر الثاني للمجالس المحلية**، صنعاء : 18-20 أكتوبر 2003، **مجلة الثوابت**، العدد 34، 2003م، ص 177-180.

- يؤكد المؤتمر على أهمية التعجيل بتعديل قانون المناقصات وبصورة تستجيب وتتكيف مع متطلبات نظام السلطة المحلية ويراعي ظروف الوحدات ذات العلاقة التي تؤثر في كفاية نظام السلطة المحلية.
- يؤكد المؤتمر على ضرورة تعزيز وحدة المعلومات في دواوين المحافظات لخدمة أغراض التخطيط المحلي في كافة المجالات وان تعمل الأجهزة المركزية المعنية بإدارة المعلومات والإحصاء بالمساعدة في دعم وتسهيل تحقيق هذه المهمة.
- أن تتجه المجالس المحلية والأجهزة التنفيذية في الوحدات الإدارية عند تحديد مواصفات المواد الخام للمشاريع الإنشائية استخدام الخامات المتوفرة في البيئة المحلية عند استيفائها للمواصفات الفنية المطلوبة وذلك بغرض خفض تكاليف المشاريع، وإنعاش الحياة الاقتصادية في جانب الإدارة والشؤون العامة للمجتمع المحلي.
- تنفيذا لتوجيهات رئيس الجمهورية / علي عبد الله صالح – بشأن تحقيق مبدأ وحدة الإدارة ومبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية يكون عمل مديري الأمن في الوحدات الإدارية تحت إدارة وإشراف رؤسائها، ذلك تطبيقا للمادة 155 من القانون (14) اعتماد الأسس والمبادئ الدستورية والنصوص القانونية كمنطلق جوهري لحل كافة ما ينشأ من قضايا ومشكلات.
- إعطاء صلاحية واسعة للسلطة المحلية في قضايا الاستثمار وتنمية المجتمعات المحلية وإيجاد المناخات المتاحة لجذب الاستثمار.
- تأكيد أهمية برامج التعليم والتدريب في مجال ممارسة السلطة المحلية لتعميق الأسس السياسية، والقانونية، والاجتماعية، في أداء المهام في مجال الاقتصاد والإدارة والتخطيط والرقابة والإشراف وتقييم الأداء.
- يوصي المؤتمر وزارة الإدارة المحلية أن تعمل على تطوير إستراتيجية لتعزيز اللامركزية باشتراطاتها وإداراتها المختلفة، على إن تنسق لهذه العملية في مراحل الإعداد مع الجهات ذات العلاقة ورفعها لمجلس الوزراء.

- تأكيد الصلة بين هيئات السلطة المحلية ومؤسسات المجتمع المدني المحلي لما من شأنه تعميق الممارسة الديمقراطية وتوفير فرص المشاركة الشعبية في جميع المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية.
- ضرورة الاهتمام بالتنمية الريفية وبما يتناسب مع التطورات الجديدة التي فرضها نظام السلطة المحلية في ظل دولة الوحدة اليمنية المباركة، وبحيث يتم إعادة الهيكلة الإدارية ومنع الازدواج لصالح تأييد اللامركزية المالية، والإدارية، ومنع الازدواج والتداخل في الاختصاصات وتحديد مسئوليات كل وحدة إدارية محلية.
- يحرص المؤتمر بالأجهزة المركزية والسلطة المحلية وكافة الفعاليات الاجتماعية بمواصلة جهودها في تنمية المرأة، وتعزيز دورها ومشاركتها في الحياة العامة والاقتصادية.
- يؤكد المؤتمر أن يتجه التدريب والتأهيل في المرحلة نحو بناء المهارات التخصصية في المجالات الحيوية اللازمة لإدارة وتخطيط التنمية والخدمات العامة، وان تعمل الوحدات المركزية على توسيع أنشطتها وعملياتها التدريبية في الوحدات الإدارية.
- قيام وزارة الإدارة المحلية بإعداد لائحة تنظم أعمال وواجبات ومسؤوليات عقال الحارات والأحياء والقرى.
- اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية المناسبة لمواجهة حالات التأخير أو التقاعس أو الامتناع عن تسليم ممتلكات المجالس المحلية السابقة على صدور قانون السلطة المحلية رقم (04) لسنة 2000م إلى المجالس المحلية القائمة بموجبة طبقا لما نص عليه هذا القانون والقرارات التنفيذية الصادرة بموجبة ويتولى المحفظون (القيادات المحلية) المعنيون متابعة ذلك.
- الإبلاغ عن القرارات الإدارية التي تتخذها المجالس المحلية فور صدورها إلى الأجهزة والجهات المعنية بالتنفيذ، والأجهزة المركزية ذات العلاقة لأغراض أعمال الرقابة عليها.
- وأخيرا أن تعمل الوزارات والأجهزة المركزية على تنظيم دورات مكثفة لأعضاء المجالس المحلية في الوحدات الإدارية، تشرح وتوضح فيها السياسة العامة في

مجالات نشاطها والقوانين والبرامج المنفذة لها لتمكين المجالس المحلية من أعمال الرقابة وأداء عملها على الوجه المطلوب منها.

هذه بعض البنود الأساسية التي تناولها أعضاء المؤتمر الثاني للمجالس المحلية وذلك بهدف دعم وتعزيز السلطة المحلية في اليمن وتمكينها من ممارسة كافة صلاحياتها المخولة لها بموجب القانون.

**- القيادة المحلية ودورها في تنفيذ سياسات وبرامج مشروعات التنمية :**

على إثر الانتهاء من صنع الخطة ووضع الخطوط العريضة للسياسة العامة للتنمية المحلية، وتحديد برامجها وأهداف كل منها والمعتمدة من قبل القيادات السياسية، تأتي المرحلة التنفيذية حيث تبدأ عملية ترجمة هذه السياسة والخطة إلى واقع عملي، ويتمثل ذلك في دور القيادات المحلية في تحويل هذه الخطط أو الإستراتيجية المدرجة وفقا للسياسة العامة ،إلى برامج ومشروعات يتم تنفيذها في الواقع العملي، حسب الأولويات وذلك عن طريق القنوات الرسمية للسلطة المحلية، وعلى ذلك تقوم كل وحدة أو إدارة محلية ورسمية وشعبية كما هو محدد في قائمة البرامج الإنمائية لهذه المشروعات، وبالعادة تتم عليه التنفيذ هذه المشروعات والخطط التنموية عن طريق القيادات التنفيذية، أو يقوم بها الرئيس التنفيذي المحلي (رئيس المجلس المحلي – المحافظ) فيتحمل المسؤولية التنفيذية للمشاريع التي يقوم بالإشراف عليها والتي تقع ضمن المحافظة التي يتولى إدارتها.

وهذه القيادات التنفيذية تتولى القيام بدورها في تنفيذها سياسات مشروعات التنمية، إلى جانب القيام بالتقييم لعملية التنفيذ لهذه المشروعات، وذلك لمعرفة ما تم انجازه من هذه الخطة أو السياسة حسب المدة الزمنية المحددة لإنهاء المشروع الإنمائي.

وفي هذا الجانب فإن الباحث سوف يتناول هذه المواضيع وفقا للمعلومات المتوفرة لديه، والتي قام بجمعها والحصول عليها من وزارة الإدارة المحلية باليمن، وتم ذلك إثناء البحث الميداني في اليمن على اعتبار أنها الجهة المسؤولة والوصية على الوحدات الإدارية المحلية لأجهزة السلطة المحلية في كافة محافظات الجمهورية اليمنية على النحو التالي :

## 2. القيادة المحلية ودورها في مرحلة التنفيذ:

كما اشرنا سابقا إلى أن القيادات المحلية هي التي تتولى عملية مرحلة تنفيذ سياسات ومشروعات التنمية المحلية،وهو ما يطلق عليهم بالقيادات التنفيذية، أو الرئيس التنفيذي المحلي، وهو يتولى رئيس المجلس المحلي المسئولية التنفيذية إلى جانب رئاسته للمجلس المحلي.[1]

وفي هذا الجانب يتضح دور القيادات التنفيذية المحلية في هذه المرحلة من خلال اختيار الأجهزة والقيادات الإدارية الكفؤة اللازمة للتنفيذ، مع التأكد من توافر الإمكانات والموارد المطلوبة لإتمام الخطة وإنجازها وفقا للجدولة الزمنية لها، بالإضافة إلى تشجيع الجهود الذاتية (الدعم الشعبي)، والمتابعة المستمرة والمتواصلة للتنفيذ، وإعلام المواطنين بما يتم انجازه من هذه المشاريع الإنمائية أولا بأول.

وفيما يلي توضيح لما تم ذكره مسبقا للأسس اللازمة لنجاح تنفيذ مشروعات التنمية المحلية يمكن توضحها كالتالي :

### أ. اختيار الأجهزة والقيادات الإدارية اللازمة لتنفيذ مشروعات التنمية المحلية:

أن مشروعات التنمية المحلية التي يتم تنفيذها قد تتنوع حسب المجتمعات والأقاليم واحتياجاتها، فقد تكون هذه المشروعات المطلوب تنفيذها تتمثل في تغيير لوائح أو قوانين، بحيث تتوافق واحتياجات المشروعات المطلوب تنفيذها، وقد تكون مشروعات تعليم أكاديمي كبناء الجامعات، أو معاهد، أو مدارس متخصصة للتدريب والتطوير الإداري، أو إنشاء مرافق خدمية للمواطنين ،تتمثل ببناء مستشفيات صحية، أو عمل محطات كهر بائية ومائية، وقد تكون مشروعات تحسين الأداء للعاملين ورفع قدراتهم الإدارية، عن طريق منحهم دورات تدريبية أو ندوات أو مؤتمرات أو ملتقيات... الخ وجميع تلك الأمور تساهم في تحقيق التنمية المحلية وكذا الشاملة.

ومن هنا تأتي أهمية اختيار القيادات الإدارية، وأيضا انتخاب القيادات المحلية لتقوم بالدور المناطة به من أجل تحقيق التنمية المحلية وفقا للسياسة العامة، وعلى هذا الأساس فإن عملية اختيار القيادات تعد من العمليات الحيوية في أي منظمة أو وحدة إدارية، كون انه

---

[1] صبحي محرم، محمد فتح الله الخطيب، **اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي**، القاهرة : دار النهضة العربية، 1981م، ص 146- 147.

تؤثر على نجاح أو فشل المنظمة أو الوحدة الإدارية في تحقيق أهدافها، ولكي يتم وضع سياسة سليمة لاختيار القادة يجب أن تكون هذه السياسة طويلة الأمد، وتهدف إلى التعرف على الأفراد الناجحين والذين يصلحون للأعمال القيادية في مراحل مبكرة لكي يتم الاهتمام بهم، ومن ثم تطوير قدراتهم القيادية واستغلالها في تحقيق مشاريع التنمية.

وفي إطار ذلك يأتي التأكيد على أهمية اختيار القيادات الإدارية للأسباب التالية:[1]

1. أن اختيار القيادات الإدارية هو أحد الركائز المهمة في عملية الإصلاح الإداري، على اعتبار أن احد معوقات التنمية الإدارية والمحلية في أية دولة نامية أو متقدمة تتمثل في متغيرات ترتبط بالقيادة، أي ندرة في عدد القيادات ذات الكفاءة العالية وعدم إتباع أساليب موضوعية في اختيار القادة الإداريين.
2. إن التحولات والتغيرات الكبيرة التي حدثت محليا وعالميا، والتي أدت إلى ظهور تحديات في مختلف المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، أدت إلى زيادة أهمية اختيار القيادات الإدارية، والتي تتطلب مواجهتها معارف ومهارات وقدرات خاصة لدى القادة كالقدرة على التفكير الإبداعي، والقدرة على استخدام الأساليب العلمية الحديثة.
3. إن انخفاض كفاءة وفاعليه الكثير من المنظمات، يرجع إلى عدم وجود معايير موضوعية لعملية الاختيار، وفي اغلب الأحيان يتم الاعتماد في الاختيار على أساس شخصي، مما يجعل على قمة الهرم الإداري أفرادا غير مؤهلين لممارسة المهام القيادية واتخاذ القرارات المصيرية والحاسمة، الأمر الذي ينعكس سلبا - بطبيعة الحال - على أداء المنظمات بصفة عامة، والوحدات الإدارية بصفة خاصة، وبناء على ذلك لابد أن ينبني اختيار القيادات الإدارية على معايير علمية وموضوعية، من أجل إتاحة فرصة شغل الوظيفة القيادية لكافة الأفراد المؤهلين، مما يؤدي إلى اختيار أفضل الأشخاص القادرين على تحمل مسئولية الوظيفة القيادية العامة، وهذا بدوره يشمل توفير الضمانات الكافية لتأمين سياسة الاختيار من خلال نصوص قانونية وتنظيمية تلتزم بها السلطة الإدارية المختصة.

---

[1] ممدوح مصطفى محمد إسماعيل، **اختيار وتنمية القيادات في الخدمة المدنية: دراسة مقارنة مع التطبيق على مصر، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم : الإدارة العامة، 1998م، ص 32-34.

وفي هذا الجانب فإننا نركز على العنصر البشري كأداة أساسية لتحقيق التنمية، فالعنصر البشري هو المؤثر الذي يحدد اتجاه التنمية المحلية سلبا – أم إيجابا، وهو الذي يتحدد على أساسة كفاءة الجهاز الإداري للدولة، ومن خلال هذه الرؤية العلمية نتساءل حول ما هي الأسس التي يتم الاعتماد عليها عند اختيار القيادات الإدارية في المنظمة ؟

**ب. أسس اختيار القيادات الإدارية :**

إن الأساس في اختيار القيادات هو تقييم قدرات المرشحين لشغل الوظائف القيادية، مع التأكيد على اختلاف المعايير التي تحكم اختيار القادة الإداريين تبعا لظروف وأهداف كل منظمة، فإنه يمكن القول - بصفة عامة - أن هناك مجموعة من الاختبارات التي تحكم عملية اختيار القادة الإداريين ووضعهم في المراكز القيادية في الجهاز الإداري وفقا للتالي :[1]

1. توافر الصفات القيادية والقدرات القيادية : حيث تتطلب الوظائف القيادية سمات معينة لابد من توفرها لدى القائد لكي يتمكنوا من أداء مهامهم القيادية على الوجه المطلوب، من هذه السمات (القدرات الإبداعية والابتكارية، والقدرة على التعامل مع المتغيرات السريعة، والقدرة على التصرف ومعالجة القضايا والمشاكل عند حدوث الأزمات... الخ.
2. أن يكون التاريخ الوظيفي للمرشح يؤهله لشغل الوظيفة القيادية، ويتم ذلك من خلال التقارير التي تكتب عن المرشح طوال مدة خدمته شريطة أن تكون ايجابية وعالية التقدير.
3. أن يكون المرشح للوظيفة القيادية، مارس أعمال القيادة في المستوى الإشرافي الأول.
4. أن يكون سلوكه خارج مجتمع الوظيفة سلوكا نموذجيا (قدوة القائد).
5. أن يجتاز المرشح لمنصب القيادة البرامج التدريبية المؤهلة لشغل الوظيفة القيادية.

ونظرا لأهمية الوظيفة القيادية فإنه يفضل أن يكون الترشيح قبل التعيين في الوظيفة القيادية بفترة زمنية كبيرة تتيح للجهة المسئولة أو جهة التعيين أن تختار الأفراد بدقة وموضوعية وتبعا للمعايير العلمية السابق ذكرها.

---

[1] المرجع نفسه، ص 41-42.

من هذا المنطلق يتعين على الرئيس التنفيذي (المحافظ) وفي الوقت نفسه رئيس المجلس المحلي أن يقوم بتحديد الأجهزة والقيادات الإدارية اللازمة لتنفيذ مشروعات التنمية المحلية، على اعتبار أن أي إحداث أي تغيير في المجتمع المحلي يتطلب وجود كفاءات إدارية، قد تم إعدادها إعدادا سليما وفق أسس ومعايير علمية وأكاديمية، بحيث تكون قادرة على تحقيق أهداف الخطة أو المشروع بنجاح و بأقل جهد وتكلفة ممكنة.

ومن أجل تحقيق هذه المسألة اللازمة لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية المحلية لابد من توافر ما يلي :

1. يجب اختيار العاملين الجدد من بين الأشخاص الذين يتميزون بمهارات إبداعية، وابتكاريه، وقدرات قيادية فائقة، ذلك إن إحدى المسئوليات المهمة الملقاة على القائد هي اختيار مرؤسية المباشرين وغيرهم ممن يعنيهم الأمر من الأشخاص الرئيسيين في المنظمة أو المجلس المحلي.

   ومن هنا يتم الرجوع والعودة إلى السجلات الشخصية كنقطة انطلاق أساسية لتحديد الأشخاص الذين يصلحون ويعتبرون مرشحين أقوياء للوظيفة القيادية (في هذا الجانب فإن القائد يتعمد على جمع المعلومات اللازمة والمتوفرة والتي تهدف إلى التأكد من أن عملية الاختيار تتسم بالموضوعية ووفقا للمعايير العلمية. [1]

2. أضف إلى ذلك أن اختيار المرشحين للتعيين في الوظائف القيادية للحكومة لأول مرة، تعتبر عملية اختيار وتعيين العاملين الجدد من أهم القضايا الجوهرية التي تمس الصالح العام، حيث ترتبط ارتباطا وثيقا بالسياسة العامة للدولة، من هنا تظهر أهمية الأجهزة المركزية كأداة ضامنة لعدم تدخل المصالح الشخصية أو التيارات السياسية في هذه العملية من أجل تحقيق مبدأ المساواة وتكافئ الفرص بين المواطنين، وذلك من خلال وضع شروط وقواعد موحدة لها ومراقبة تطبيقها بطريقة موضوعية وعادلة[2].

---

[1] سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة التطبيق على ج.م.ع**، مرجع سابق الذكر، ص 111-112.

[2] محمد فكري حنفي موسى، **سياسة الاختيار والتعيين في الوظائف القيادية بالجهاز الإداري الحكومي دراسة تطبيقية لحالة مصر للفترة من عام 1983-حتى عام 1986، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم : العلوم السياسية، 1996م، ص 84.

3. قيام القيادات الإدارية والمحلية أيضا بتشجيع الجماهير على المشاركة في التنفيذ من حيث الدعم في الرأي حول المشاريع والبرامج التي تنفذ في الواقع، من حيث أهميتها ومدى تقبلها وجدواها في البيئة المحيطة، وأيضا القيام بتشجيع القيادات الموجودة في المناطق والتي تشرف على إدارة المشاريع العامة التي تم إنشاؤها، كالمدارس، والمعاهد الإدارية، والمرافق الخدمية...الخ وذلك بهدف تشجيع القيادات الناجحة في تحقيق مشاريع التنمية، وكذلك رفع الروح المعنوية لدى الجماهير للتفاعل مع البيئة بما يحافظ على القيم والسلوكيات القويمة والمناسبة لبرامج التنمية الإدارية والمحلية التي تنفذ في الواقع ودعم تنفيذها ماديا ومعنويا[1].

4. أن تكون هناك خطة للتنمية الإدارية للعاملين في برامج ومشروعات التنمية المحلية، بغرض تنمية المهارات الفنية والإدارية، كما يجب أن تستهدف برامج التنمية المحلية ربط المعاهد والمدارس العلمية بالحياة في المجتمعات المحلية، وبما يراعي متطلبات التنمية المحلية، مع استكمال برامج نظم متطورة من التدريب تساير العمل المطلوب، ومن هنا يذهب بفكرته المفكر الغربي بيري سميث حيث يقول " أن القائد المحلي أو الإداري ينبغي إلا يكون أستاذا للقادة التابعين له فحسب، بل ينبغي كذلك أن يعلمهم كيف يكونون أساتذة هم أيضا، وذلك من خلال وضع معايير وقواعد شخصية، ويضرب المثل بسلوكه وتصرفاته، بحيث يكون قدوة للآخرين"[2].

5. العمل على تخفيف من مركزية الإدارة في المدن والعاصمة، والاستفادة من الخبرات والكفاءات الموجودة في المجتمع المحلي في مشروعات التنمية، كما يجب على القائد المحلي أن يعقد الاجتماعات الدورية مع المرؤوسين للتشاور حول مستوى الأداء وتبادل الآراء والاقتراحات والمبادرات، ويتعين أيضا على القائد المحلي أن يشجع القيادات المحلية الجديدة التي تظهر إثناء تنفيذ المشروعات التنمية المحلية، والتي يعد ظهورها إنجازا كبيرا للتنمية المحلية، لما يترتب على ذلك من توسيع لقاعدة القيادة الجماعية، وبالتالي تقليص نسبي لحدة المركزية القيادية في المجتمع المحلي، أضف إلى ذلك يجب على القائد المحلي أن يتجنب أو يحد من الصراع

---

[1] عبد الكريم علي الخطيب، **دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998م)**، **رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 200-201.

[2] بيري م. سميث، **تولي المسؤولية : دليل عملي للقيادة**، ترجمة : عبد القادر عثمان، عمان : مركز الكتب الأردني، 1989م، ص ص198.

الاجتماعي أو الشخصي المتوقع ظهورة بين القيادات التقليدية في المجتمع المحلي، والتي قد لا تكون مكانتها القيادية قائمة على أسس موضوعية مع القيادات الحديثة التي تنبني مكانتها على أسس موضوعية من العمل والإنجاز[1].

6. الاهتمام بمسألة تقدير القيادات الناجحة ومعاقبة القيادات الفاشلة وذلك من خلال تقديم الحوافز والتي تساعد العامل على الاستقرار الميداني والوظيفي في مواقع العمل الجماهيرية سواء في المناطق الحضرية أو الريفية، حيث يعتبر نظام الحوافز من أهم العوامل التي تؤثر على أداء العاملين (قيادة - مرؤوسين) في أي منظمة إدارية، فالفرد عندما يشعر أنه سيتم تقييمه فإنه سيساهم بصورة أكبر ويتعاون بإخلاص أكثر، ويحدث ذلك عندما يدرك الأفراد ما هي مهمتهم وماذا يفعلون وأنهم يكافئون وفقا لمساهمتهم وجهودهم في العمل، وتمنح المكافآت بوسائل مالية أو غير مالية، ويراعى عند منح المكافآت المالية (الحوافز) أن تتم بطريقة منصفة وعادلة ومستمرة للأفراد، وذلك حتى يؤمنوا بأنة يتم التقييم على نحو مناسب وفي ضوء نظرية التوقعات[*]، كما يجب عليهم أيضا أن يتوقعوا أن جهودهم ستؤدي إلى مكافآت قيمة، حيث اثبت أسلوب الحوافز من خلال المكافآت المالية يعمل على تحقيق الرضا الوظيفي للعاملين، وأيضا يستجيب الموظفون بصورة اكبر لأداء أعمالهم[2].
7. أن يكون اختيار القيادات الإدارية على اختلاف مستوياتها من العناصر التي تحمل مؤهلات علمية وفنية، وممن تتوفر فيهم الخبرات والمهارات الإدارية والفنية، حتى تكون قادرة على تذليل الصعوبات التي تواجهها أثناء ممارسة العمل القيادي، كما أنه يجب إشراك هذه القيادات العليا في جميع أجهزة الدولة لوضع القوانين واللوائح الإدارية، مع الأخذ باقتراحاتهم ومراعاة استشاراتهم[3].

---

(1) سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بالتطبيق على ج.م.ع**، مرجع سابق الذكر، ص 112-113.

(*)انظر في ذلك :

- اندرودي سيزلافي، **السلوك التنظيمي والأداء**، ترجمة: محضر أبو القاسم أحمد، الرياض : معهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية ،1999م،ص350.

(2) شريف عادل أيوب مسيحة، **أثر تقييم أداء العاملين على تخطيط المسار الوظيفي : دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة المصرية، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم: القانون العام، 2005م، ص 59-60.

(3) عبد الهادي حسين الهمداني، **التنمية الإدارية ومعوقاتها في الجمهورية العربية اليمنية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 371-372.

### 3. ملاءمة الخطط مع حجم الإمكانيات والموارد المتوفرة لتنفيذ مشاريع التنمية المحلية :

إن الموارد والإمكانات المتوفرة لدولة ما هي بالضرورة تتميز بالندرة النسبية ولا تكفي وجودها لتلبية جميع الاحتياجات وإشباع كافة المطالب والرغبات، هذا إلى جانب وجود قصور في بعض جوانب المرتبطة بعملية التنمية، كما أن عملية التخطيط الاقتصادي، والاجتماعي تتجه نحو مسح وحصر الموارد والطاقات والإمكانات المتاحة للدولة حين إعداد الخطة والتي يمكن تنميتها في المستقبل[1].

والتخطيط في محتواه العام " هو تجميع المعلومات وافتراض توقعات في المستقبل من أجل صياغة النشاطات اللازمة لتحقيق أهداف المؤسسة، وهو يضمن ارتباط النشاط بالأهداف وذلك بتوجيه الجهود نحو الوصول إلى النتائج المرجوة "[2].

ومن محاسن التخطيط أنه يبين مدى الحاجة إلى التغيير في المستقبل ويضع الأسس الضرورية للسيطرة والتوجيه، الأمر الذي يجنب انحراف نتائج العمل عن الهدف المحدد لها ويشجع على الإنجاز ويعين على الشمولية في تصور المشاريع وتنفيذها كما يضمن الاستخدام الأمثل للإمكانات والموارد.

ونود الإشارة إلى أن التخطيط الذي لا يأخذ في الاعتبار حجم الإمكانات والموارد المتوفرة، يؤدي إلى عدم وضوح الأهداف لخطط التنمية بل أنه يجعل الرؤيا غير واضحة أمام القيادات الإدارية في عملية التنبؤ بالمستقبل عند اتخاذ القرارات...[3]

مما تقدم تقوم القيادة المحلية (الرئيس التنفيذي) عند بداية تنفيذ سياسات ومشروعات التنمية المحلية، بالتأكد من توافر الإمكانات والموارد المتاحة من أجل إنجاز الخطة ،وذلك حتى لا تواجه مشروعات التنمية المحلية بمشكلة نقص الموارد المادية، وبالتالي يتوقف مسار تنفيذ المشروع التنموي، ومن هنا يتطلب الأمر إلى مراجعة وتقييم الخطة وعدم البدء في تنفيذ المشروع قبل التعرف على حجم الموارد المالية للمنظمة.

وبالرجوع إلى الجهاز الإداري اليمني نجد أن القيادات الإدارية في الجهاز المركزي للتخطيط قد اهتم بعملية التخطيط فقد وضعت أهم أهدافه خلال الخطة فيما يلي :[4]

---

[1] عبيد محمد عنان ومطهر محمد الكبسي، مرجع سابق الذكر، ص 162-163.

[2] هشام الطالب، مرجع سابق الذكر، ص 106-107.

[3] نوا ف كنعان، **القيادة الإدارية**، مرجع سابق الذكر، ص 454.

[4] عبد الكريم علي الخطيب، **دور القيادة في التنمية المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998م)**، مرجع سابق الذكر، ص 203.

- رسم الأهداف العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها.
- تحقيق مبدأ الشمول في التخطيط.
- دخول ميدان التخطيط الإقليمي المتكامل لتحقيق التنمية المتوازنة.
- التنسيق العام للخطط القطاعية والإقليمية وخطط الجهات.
- تحديد المعوقات والصعوبات التنظيمية والإدارية والاقتصادية.
- ترسيخ أسلوب العمل التخطيطي لدى جميع الجهات.
- إثراء الوعي التخطيطي لدى المواطنين لتحقيق مبدأ المشاركة.
- تطوير وتدعيم الأساليب التقنية المتقدمة وإدخال أنظمة الحاسب الآلي في الإحصاء والمحاسبة وحسابات الخطة.
- تحقيق وحدة المعاملة في شئون موظفي الجهاز الإداري للدولة على أساس العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.
- وضع فلسفة وإطار واضح ومعايير ثابتة لتنظيم الجهاز الإداري للدولة ومكوناته.
- العمل على وضع الموظف المناسب في المكان المناسب بالإجراءات المناسبة.

**4. المتابعة المستمرة والمتواصلة لمراحل تنفيذ مشروعات التنمية :**

ينبغي أن تكون هناك متابعة مستمرة لتنفيذ خطة التنمية المحلية والتحقق من كفاءة الإنجاز للمشاريع التنموية، ومن هنا يتعين على القيادات المحلية العمل على المتابعة المستمرة وبصفة متواصلة مراحل تنفيذ المشروعات والبرامج المحلية، وذلك من أجل معرفة خطوات الإنجاز وأيضا الكشف عن العقبات والمشاكل التي تواجه العمل، وإيجاد الحلول اللازمة لها، وبما يحقق إنجاز المشروع والخطة، وفي هذا الجانب لابد من وجود وتوفر مركز معلومات مناسب على مستوى الوحدة المحلية يقوم بعملية المتابعة، ويتولى أيضا عمل تقارير عن وضعية واقعية الإنجاز والعمل في المشروع، وإرسال هذه التقارير إلى الجهات المعنية في وحدات الجهاز الإداري في الدولة.

## 5. الاهتمام [illegible] التعريف [illegible] المواطنين [illegible] المشاريع التنموية :

على القيادات المحلية أن تساهم في رفع الوعي الإعلامي للمواطن، وأن تعطي أولوية لمسألة تنفيذ مشروع أو برنامج التنمية المحلية، ويتزامن مع هذه الأعمال أن يشمل التنفيذ تصريح القيادات المحلية عبر وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، عن عدد وحجم المشاريع والبرامج التنموية التي تم إنجازها في الوحدات الإدارية، وهذا بدورة يؤدي إلى اشتراك المواطنين في المتابعة وتحقيق مبدأ الرقابة الشعبية، ويشعرهم أيضا بأنهم مشاركين في مرحلة التخطيط والإنجاز للتنمية من خلال تقديم اقتراحاتهم وأفكارهم.

وهذا يساعد على وجود صحافة حرة ونزيهة له أهميته في مكافحة الفساد، من خلال جمع البيانات والمعلومات ونشرها في الصحف والمجلات المحلية اليومية، وكذا الأسبوعية، فتكون لها أسرع الآثار وأكثرها مباشرة وفعالية في زيادة الوعي العام للمواطن المحلي وأيضا خلق قوة الدفع اللازمة للإصلاح ومقاومة الفساد.[1] .

من خلال العرض السابق عن الأسس التي تقوم عليها نجاح أو تعثر مشروعات التنمية المحلية وكذا دور القيادة المحلية في تفعيل وإنجاز هذه المشاريع التنموية والتي تحدثنا عن مراحلها بصورة مفصلة، فان الباحث سوف يتناول موضوع آخر هو كيفية تقييم دور القيادة لمشروعات التنمية المحلية سيتم التطرق لها من خلال النقاط التالية :

أولا : معايير تقييم برامج مشروعات التنمية المحلية.

ثانيا : دور القيادة المحلية في التقييم.

ثالثا : طرق تقييم برامج التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية.

---

[1] عبد الرحمن سالم نيبان، مرجع سابق الذكر، ص 156-157.

## VI. معايير تقييم برامج ومشروعات التنمية المحلية:

تنبع أهمية تقييم برامج ومشروعات التنمية المحلية إلى طبيعة العلاقة التي تربط بين القيادة (العنصر البشري) ومع حجم ما تم انجازه من أهداف تظمنتها خطة التنمية المحلية، كما أن عملية التقييم هي عملية تعد مؤشرا هام في إفراز القيادات المحلية الفاعلة من القيادات الغير فاعلة خلال فترة معينة.

كما أن اللجوء إلى معايير التقييم تعد من الأساليب الفعالة في إحداث التنمية، وفي هذا الجانب سوف نوضح ما المقصود بالتقييم وأيضا تقييم برامج مشروعات التنمية.

أن التقييم يعتبر" عملية أساسية لمعرفة ما حققه المشروع من الأهداف التي رسمت برامجه لتحقيقها، ويجب أن يتم التقييم بعد التنفيذ مباشرة وان يتم بطريقة واقعية، كما يجب إبراز نقاط الضعف والقوة في المشروع لتلافي العيوب مستقبلا، والتعرف على الأسباب التي تعرقل خطوات التنمية، وما هي أفضل الوسائل والأساليب الفنية التي يجب إتباعها ". [1]

بينما نقصد بتقييم برامج مشروعات التنمية " بأنها العملية المنظمة محليا والتي تهدف إلى تقييم أداء المشروعات والبرامج ومدى تحقيقها لأهدافها واستخدامها لإمكانياتها وتطويرها وتقدم أداء إنجازها وفقا لخطة التنمية "[2]

من هنا يمكن أن نوضح معايير أو محاور التقييم وفقا للاعتبارات التي يجب مراعاتها أثناء عملية التقييم والتي تقوم على أساسها قياس وتقييم إنجاز خطة أو برنامج التنمية المحلية على النحو التالي :

1. قياس التغيير الحادث في المشروع خلال فترة التنفيذ للخطة أو برنامج التنمية المحلية، ومقارنة ذلك بما كان مخططا له مسبقا، ويجب أن يشتمل القياس هنا على التغيير المادي والكمي وأيضا التغيير المادي والكمي والنوعي.

---

[1] محمد عبد الفتاح محمد عبد الله، مرجع سابق الذكر، ص 226.

[2] المرجع نفسه، ص 227-226.

2. قياس كفاءة الأساليب والأدوات التي تم إتباعها في التنفيذ، وذلك للكشف عن الصعوبات والمشاكل التي قد تواجه المشروع، وكذا عن الصعوبات التي تمنع من توفر المعلومات والاتصال بالجهات المعنية وتأخير اتخاذ القرار[1].

3. قياس وتحليل علاقات التكلفة الاقتصادية والاجتماعية للمشروع بالعائد الاقتصادي والاجتماعي له خلال مرحلة التنفيذ، ومقارنة ذلك بما كان متوقعا ومحسوبا وفقا لدراسات الجدوى التي تم إعدادها في المرحلة التخطيطية، ولا ينصب التركيز هنا على مخرجات البرنامج أو المشروع، ولكن أيضا مقارنتها بالمدخلات والتضحيات الاقتصادية والاجتماعية التي يتحملها المجتمع المحلي في سبيل هذه المخرجات[2].

4. قياس الفعالية عن طريق مقارنة النتائج التي تحققت بالأهداف المحددة مسبقا، أو قياس النتائج المعبرة عن أهداف متوقعة بحسب مدة تنفيذ المشروعات، وأيضا قياس كفاءة الأداء ويتم ذلك من خلال مقارنة المعدلات التي تم تحقيقها مع المعايير والنظم الخاصة بالمشروع، أو من خلال مقارنة ما تحقق خلال فترة زمنية سابقة بفترة زمنية مشابهة لاحقة، أو مقارنة ما تحقق من مشروع مماثل لنفس الفترة الزمنية مع المشروع الذي يتم تنفيذه حاليا لنفس المنطقة أو منطقة أخرى[3].

5. مراجعة وتدقيق إمكانية التطور، ويمثل هذا فحص النظم والأساليب والتقنيات الإدارية والفنية التي يطبقها المشروع، وذلك من حيث معرفة مدى توافق هذه الأساليب والتقنيات مع المتغيرات البيئية وتشغيل المشروع حاضرا ومستقبلا عند التطوير والتحسين، وذلك من الناحية الإدارية والفنية (إدارة الموارد البشرية وإعدادها وتأهيلها في إنجاز مشروعات التنمية عن طريق فريق من كبار المتخصصين الأكفاء)[4].

ومن خلال ما تم عرضة يمكن القول بان أهمية التقييم تكمن في إمكانية الحكم واتخاذ القرار على جدوى الاستمرار في المشروع أو البرنامج بوضعه الراهن أو الأهمية

---

(1) سمير بن محمد عبد الوهاب السيد، **دور القيادة في التنمية المحلية : دراسة مقارنة بالتطبيق على ج.م.ع، رسالة دكتوراه** ، مرجع سابق الذكر، ص 120.

(2) المرجع نفسه، ص 119-120.

(3) عبد الكريم علي الخطيب، **دور القيادات في التنمية المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998م)**، **رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 297.

(4) المرجع نفسه، ص297.

الضرورية لتعديله، أو حتى إيقافه إذا ما اتضح أن ما حققه من منافع اقتصادية واجتماعية لا يتناسب مع التضحيات والجهود المبذولة، كما يمكن الاستفادة من هذا التقييم في إعادة النظر في الأسس والأساليب التي تمت بها دراسات الجدوى السابقة وذلك حتى يتبين مدى التنبؤ في نجاحها أو فشلها في الواقع العملي.

ويخلص الباحث في هذه الجوانب إلى القول بأن القيادات التنفيذية المحلية يقع عليها عبئ كبير في مرحلة التنفيذ والتقييم، حيث يتعين على هذه القيادات المحلية تحريك واستثار جهود المواطنين المحليين للمبادرة والمشاركة في المشروعات التي يتم تنفيذها، وذلك من خلال تقديم الأفكار والمقترحات الجديدة والتي تخدم وتفيد برامج ومشروعات التنمية، ومن هنا يأتي الدور الذي تضطلع به القيادة المحلية محكوم بمجموعة من العوامل التي تؤثر بالسلب أو الإيجاب على أداء القائد المحلي ويتضح كفاءته في مثل هذه الحالات.[1]

## 1. تقييم دور القيادة في التنمية المحلية :

أن الدور الذي تضطلع به القيادة المحلية **في** سبيل تحقيق مشروعات وبرامج التنمية تتحكم فيه مجموعة من العوامل، وكما اشرنا إلية مسبقا بأنها تؤثر على الأداء سلبا أو إيجابا، كما أن العوامل الشخصية للقائد وطموحة وسلوكه تلعب دورا كبيرا في قدرته على استغلال الظروف المحيطة به، إلا أن هناك مجالا مؤسسيا وبيئيا يتحرك فيه القائد يتمثل في القوانين التي تحدد اختصاصاته، وأسلوب اختيار الأفراد الذين يعملون معه، كما يتمثل في علاقات القائد بالبيئة التي يعمل في محيطها، وفي مدى توافر الإمكانات الاقتصادية والموارد المالية المتواجدة بالوحدة المحلية.

## 2. العلاقة بين اختيار القيادات ونظام تقييم الأداء :

إن مفهوم تقييم الأداء يغني "هو تحليل دقيق لما يؤديه العامل من واجبات وما يتحمله من مسئوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، ثم تقييم هذا الأداء تقييما موضوعيا وفقا لنظام وافي يكفل تسجيل عمل كل فرد وفقا لمقياس دقيق يكون ممثلا للكفاية الحقيقية للعمل في

---

[1] محمد سعيد احمد ،" **القيادة الإدارية ودورها في عملية التنمية القومية** "، **مجلة التنمية الإدارية**، العدد السابع، أبريل، 1980م، ص 8.

فترة زمنية معينة، الأمر الذي يساعد الإدارة في اتخاذ القرار بشأن العامل وإرشاده إلى موضع الضعف والقوة لديه"[1].

كما يتضح مدى الارتباط بين اختيار القيادات ونظام تقييم الأداء، بصفة عامة لأنه ينبغي أن يكون الهدف من وجود نظام تقييم أداء القياديين، هو التأكد من قيامهم بأعمالهم بشكل فعال، أي تحديد مدى كفاءة القائد في أدائه للوظائف المختلفة، كما يسمح نظام تقييم الأداء في كونه الأساس لتحديد من يستحق التقدير والترقية إلى مراتب أعلى أو من يتم اختياره ليشغل وظيفة قيادية مناسبة.

وبناء على ما تقدم يتضح مدى الارتباط بين اختيار القيادات ونظام تقييم الأداء من خلال العناصر التالية:[2]

1. أن وجود نظام فعال لتقييم أداء القيادات يقوم على أسس موضوعية يسهم بدرجة كبيرة في زيادة فاعليه نظام اختيار القيادات، حيث تكون هناك مؤشرات ودلائل مؤكدة لمستوى الأداء تساعد في اختيار الشخص المناسب للمنصب القيادي المناسب لقدراته والتي يعكسها مستوى أدائه وانجازاته، فهي بذلك تقلل من فرص الوساطة والمحسوبية في الاختيار.
2. يفيد نظام تقييم الأداء في تخطيط الموارد البشرية القيادية في المنظمة ذلك أنه يحدد ما إذا كان المعروض من الأفراد يفي باحتياجات المنظمة من القيادات من حيث العدد والنوعية، أم أنه يلزم تدريب الأفراد الحاليين لتكوين صف ثاني من القياديين، أو اللجوء إلى مصادر خارجية لشغل الوظائف القيادية الشاغرة في المنظمة.
3. تمكن سياسة تقييم الأداء من معرفة الفجوات التي يجب أن تركز عليها سياسة التدريب للعاملين في المنظمة، مع تتبع مدى التحسن الذي طرأ على الفرد بعد تقييم أدائه – ثم تدريبية - يمكن لمدير إدارات الأفراد مراجعة سياسة الاختيار

---

(1) لمعلومات أكثر حول مفهوم تقييم الأداء انظر في ذلك :

- شريف عادل أيوب مسيحه، **أثر تقييم أداء العاملين على تخطيط المسار الوظيفي : دراسة تطبيقية [illegible]**، **الشرطة المصرية**، **رسالة ماجستير**، مرجع سابق الذكر، ص 13-15.

- ممدوح مصطفى محمد إسماعيل، **الاختيار وتنمية القيادات في الخدمة المدنية دراسة مقارنة مع التطبيق [illegible] مصر**، **رسالة ماجستير**، مرجع سابق الذكر، ص 53.

(2) المرجع نفسه، ص 53-54.

وأسلوب تقييم الوظيفة، وتظهر أهمية ذلك بصفة خاصة عند الحكم على الأشخاص المعنيين حديثا ولا يزالون تحت الاختبار، وبتقييم الأداء يكشف عن أدائهم وقدراتهم ومواطن الضعف والقوة لديهم ومدى صلاحيتهم للاستمرار في وظائفهم والانتقال إلى وظيفة أخرى، مما يساعد على النهوض بمستوى كفايتهم وتوضيح معدلات أدائهم الوظيفي.

4. أن عملية تقييم الأداء تعد كمرحلة متقدمة من عملية استقطاب العناصر المؤهلة، حيث تقرر ما إذا كان الأفراد في المنظمة مؤهلين للقيام بأعمالهم وتحديد نواحي القصور حتى يتم اتخاذ القرارات اللازمة، فيتم إعداد تقارير الكفاية باعتبارها الأداة القانونية المعترف بها في تقييم أداء العاملين، فتقرير الكفاءة هو بمثابة شهادة اجتياز امتحان عملي للموظف الجديد والذي يبين من خلاله مدى صلاحية الموظف للوظيفة التي تقدم لشغلها في المنظمة.

**f. طرق تقييم برامج التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية :**

بالنسبة لهذا الموضوع يمكن أن نتحدث عنة من خلال النظر في تقييم الأوضاع المالية والاقتصادية للسلطة المحلية، وهذه العملية تتم وفقا للخطوات التالية الذكر :

- الخطوة الأولى :- إجراء مراجعة للقوانين واللوائح والإجراءات التي تؤثر على مناخ الأعمال بالمجالس المحلية.
- الخطوة الثانية :- تحديد نوعية البيانات التي تتعلق بتقييم برامج التنمية المحلية.
- الخطوة الثالثة :- إعداد ووضع خطة عامة لتنفيذ برامج ومشروعات التنمية المحلية.

قبل البدء في العمل بالخطوات السابقة الذكر لابد من تحديد إستراتجية للتنمية المحلية تتسم بالواقعية والعملية والقابلية للتحقيق وفقا للإمكانات والموارد المتاحة، وأيضا لابد من إجراء تقييم سليم للاقتصاد المحلي مع الاستعانة بالبيانات والمعلومات التي تساعد على تحديد مسار التنمية المحلية، وفي نفس الوقت لا يجب تقييد عملية التقييم بالضرورة بالتقسيمات الإدارية أو بالحدود الإدارية للوحدات المحلية، سواء (للمحافظات - النواحي ومركزها)، فقد تتباين المناطق فيما بينها حيث هناك مناطق حضرية وقروية ومدنية فبعضها حضري وأخرى ريفي.

وعلى ذلك قد توضح المعلومات التي تم الحصول عليها وتجميعها في الكشف عن الحاجة إلى تنفيذ مشروعات وبرامج محددة، يمكن أن تؤدي إلى توسيع وتنويع قاعدة التنمية المجلية اقتصاديا وتنمويا.

إن الخطوة الأولى في عملية تقييم التنمية المحلية هي تحديد المعلومات التي لها صلة بعملية التقييم، وكذا المعلومات المطلوبة والمتوافرة بالإضافة إلى تحديد البيانات غير المتوفرة، والتي سوف يكون من الضروري الحصول عليها من أجل إجراء عملية التقييم للتنمية المحلية، وبعد الحصول على هذه البيانات لابد من تحليلها كي يتوفر صورة كاملة عن وضعية التنمية المحلية، وفي هذا الجانب قد تستخدم أساليب عديدة للتعرف على المعلومات الأساسية عن التنمية.

ومثال على ذلك " تحليل نقاط الضعف والقوة والفرص المتاحة للتنمية والاستثمار،والتحديات التي تواجه التنمية المحلية والنماذج الاسترشادية والمؤشرات الاقتصادية المحلية "[1].

كما يستخدم عملية تقييم التنمية المحلية في :

- معرفة وتحديد الموارد الحكومية والخاصة وغير الحكومية.
- تجميع وتحليل المعلومات الكمية والنوعية والمعلومات الضرورية عن وضعية التنمية المحلية في وحدات السلطة المحلية.
- إنشاء نظم لإدارة البيانات لكي تستخدم مستقبلا في الرقابة والتقييم.

---

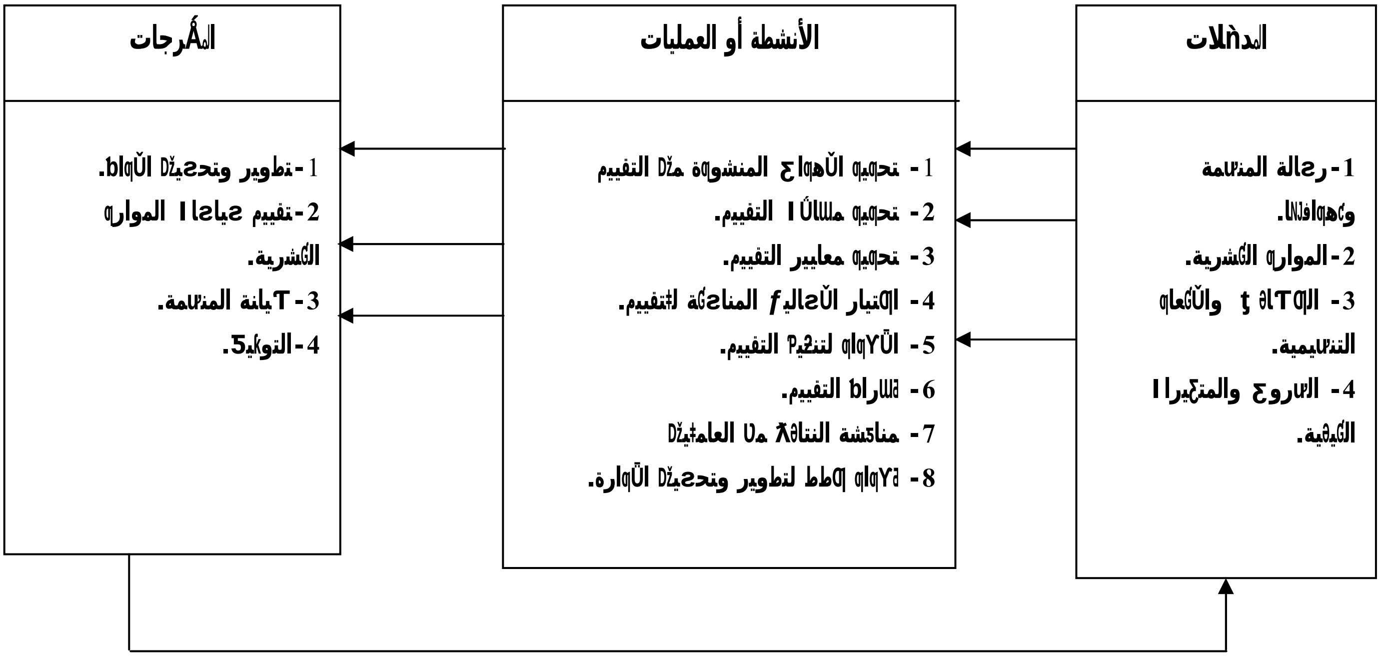
[1] بيتر تازمان سيفيانج وآخرون، **التنمية الاقتصادية المحلية**، " دليل وضع وتنفيذ استراتجيات الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها".

- http//:www.citiesofchange.net

إن عملية التقييم يجب أن تأخذ في اعتبارها احتمالات النمو لنطاق واسع من فرص التنمية المحلية والاقتصادية في كافة القطاعات الرئيسية والتي تشمل القطاعات الرسمية وغير الرسمية وقطاعات المجتمع الأخرى.

**نظام تقييم الأداء العاملين في الوحدات الإدارية**

**الشكل رقم (08)**




**المصدر:** شريف عادل أيوب مسيحه، **أثر تقييم أداء العاملين على تخطيط المسار الوظيفي: دراسة تطبيقية على ضباط الشرطة المصرية**، مرجع سابق، ص 84.

وفي ضوء ما سبق **يبرز لنا** أن من أهداف عملية تقييم الأداء هي تشجيع الموارد البشرية في المنظمة التي تؤدي إلى تحسين أدائها من خلال إلمامها بنقاط القوة والضعف لديها، وجعلها تشعر بمسؤوليتها عن أدائها موضع التقييم، الأمر الذي يدفعنا إلى مزيد من الاهتمام بهذه السياسة في المنظمات العامة ومحاولة الأخذ بالاتجاهات والطرق الحديثة في تقييم الأداء قدر الإمكان، في ضوء علمنا بأن عملية تقييم الأداء في المنظمات العامة محكومة بطرق محددة بموجب القوانين والأنظمة التي تعمل بها.

## VII. القيادة وتنمية المهارات والموارد البشرية والمحلية :

إن القيادات الإدارية له دور كبير في المساهمة على تطوير إدارة التنمية البشرية من خلال ما تتوفر لها من قدرات فكرية وعملية تمكنها من القيام بأدوار متعددة، تجعل نشاطات التطوير الإداري والتنمية البشرية عملا مؤسسيا متجددا ومستمرا...، كما أن غالبية الدراسات العربية التي تهدف إلى ارتقاء النظم الإدارية العربية، ومنها نظام الإدارة المحلية باعتبارها هدفا لتحسين مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة المحلية للمواطنين المحليين.

ومن الأدوار الرئيسية التي ينبغي أن تنهض بها القيادة لتأكيد قيامها بالدور الجوهري في تحقيق التنمية المحلية – أساس الدراسة – وفي الجانب سوف نستعرض المواضيع التالية:

### 1. العلاقة بين القيادة الإدارية وتنمية المهارات والموارد البشرية :

عندما نتكلم عن التنمية البشرية فإننا نشير إلى مسألة التدريب، فنجد أن التدريب له أهمية كبيرة في تطوير المهارات والكفاءات البشرية، فالتدريب هو احد المداخل الأساسية لتحديد معايير الجودة والاستخدام الأفضل لمعطيات ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

من تلك المنطلقات السابقة تبرز الأهمية الشديدة للتدريب، بوصفة مدخلا أساسيا لتنمية الموارد البشرية وتأهيلها، بغية تلبية متطلبات الأداء الجيد في ظل ظروف المنافسة والتعقيد التنظيمي والتكنولوجي المتقدمة باستمرار، والتي أصبحت جزء لا يتجزأ من عمل المنظمات الحديثة.[1]

ومن هذا الجانب يفهم بأن التدريب على أنه وسيلة لتغيير سلوك الأفراد والجماعات واتجاهاتهم، وأساس للتنمية المستدامة، والتقدم المستمر، وهو الأداة الفعالة لإعادة تشكيل القوى البشرية لمواكبة التغيرات الممكنة في حياة المنظمة، والتي تنعكس أثرها على المهام والمسؤوليات الجديدة والمستحدثة بهدف رفع كفاءة الأداء وتحقيق المستوى المطلوب من الإنجاز، وذلك لان طبيعة المهن وخصائص الوظائف المعاصرة التي يؤديها الأفراد في منظمات اليوم تحتاج بصفة مستمرة إلى برامج التدريب أثناء الخدمة.

---

(1) محمد عبد الرشيد علي، **معوقات تحديد الاحتياجات التدريبية لموظفي الخدمة العامة في اليمن**، ورقة مقدمة في بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الثالث (مؤتمر الاستشارات والتدريب)، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 4-6 أبريل 2004م، ص 143.

وكون التدريب يعد احد أهم عناصر التغيير المقصود، ومن ثم أصبح من الأمور الجوهرية في التنمية البشرية، كما أنه يشكل عنصرا أساسيا للتنمية المهنية.[1]

أضف إلى ذلك أن التدريب في وقتنا الحاضر يستأثر بقدر كبير من الاهتمام بالنسبة للنتائج التي يمكن أن يحققها في زيادة كفاية المنظمات من أجل بلوغ أهدافها.

فالتدريب في معناه البسيط " هو في طبيعته احد الأدوات الرئيسية التي يمكن من خلاله إحداث التوازن بين قدرات الموظفين والدور المعقد للإدارة العامة، ويعني أيضا إمكانية التنظيم من خلال جهازه الإنساني المتدرب على تنفيذ البرامج ".[2]

كما إن إعداد القوى البشرية القيادية الواعية والمؤهلة لتتحمل مسؤوليات المبادأة والقادرة على اتخاذ القرارات، وإدارة المجموعات والعمليات عن وعي وبصيرة وخاصة على المستوى المحلي بالإقليم يعد أمرا ضروريا، وذلك نظرا لتطوير المكونات النوعية في المنظومة التعليمية، كالمناهج، والكتب وطرق التدريس، والوسائل التعليمية، وأساليب المتابعة والتقويم، لذلك فإن الأمر يحتاج إلى تريث طويل، وبرامج تجديدية، وتزويد القيادات الممتازة والفعالة بدراسات متعمقة وموسعة في تخطيط التدريب وإداراته، وفي الفكر التربوي المعاصر وتطبيقاته، وفي التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية وانعكاساتها على العملية التعليمية.[3]

**2. الأهمية العملية لسياسة التدريب :**

تزداد أهمية التدريب فيظل التغيرات العالمية المعاصرة من خلال تدريب الأفراد وإعادة تدريبهم لملائمة مهاراتهم ومعارفهم وسلوكياتهم مع أهداف المنظمة، ويتمثل ذلك بوجود عناصر مدربة وعلى مستوى مرتفع من المهارات : كمهارات التشخيص والتحليل واتخاذ القرارات ومهارات إدارات الاجتماعات مع باقي أعضاء الفريق والتعامل مع الآخرين، وعلى هذا الأساس أكدت أحدى الدراسات على أهمية توفير التدريب اللازم لجميع الموظفين مما يساعد على التطبيق الناجح للتمكين وتحمل المسؤوليات الإضافية لإدارة المنظمة[4].

---

[1] المرجع نفسه، ص 143.

[2] شريف عادل أيوب مسيحة، مرجع سابق الذكر، ص 40-41.

[3] نجدة إبراهيم علي سليمان، **تطور الإدارة المحلية في التعليم : رؤية مستقبلية، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 87.

[4] فاطمة علي محمد الربايعة، **دور سياسات إدارة الموارد البشرية في تحقيق الميزة التنافسية لمنظمات القطاع العام مع التطبيق على الجامعة الأردنية، رسالة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2006م، ص 130.

أضف إلى ذلك أن ضرورة وأهمية التدريب التي باعتبار يؤدي إلى:[1]

- زيادة إنتاج الفرد وتحسين معنويات الأفراد العاملين بالمنظمة.
- يحقق استمرارية التنظيم وثباته ويحافظ على فاعليته.
- يرفد العاملين بالمهارات العالية واكتساب التقنيات المتطورة.
- تعميق المعرفة المتخصصة والمهارة العالية في الإنتاج.

وبذلك فقد يكون البديل الأفضل للمنافسة يتمثل في رفع إنتاجية العمل وهذا ما يستوجب نظم تدريب مرنة ومتجاوبة، فضلا عن استثمار في تطوير المهارات، فالمطلوب ليس فقط مهارات عالية، بل مهارات مختلفة من أجل ضمان توفير يد عاملة قابلة للعمالة، كما يجب أن تكون نظم التدريب على التعامل بسرعة ومرونة[2].

وتنبع أهمية سياسة التدريب على اعتبار أنها مظهر من مظاهر الإصلاح الإداري، ويأتي ذلك ما أشار إلية مؤتمر تدريب القادة الإداريين في مجالات الخدمة المدنية بالدول النامية لعام 1986 بالأمم المتحدة، فقد اشرف على هذا المؤتمر قسم الإدارة العامة بالأمم المتحدة والذي عقد في جنيف خلال الفترة من 19-1986/08/29م ومن أهم توصيات المؤتمر الحرص والتركيز على تدريب القادة (Senior Administrators)، وهم العاملون في المستويات العليا من الإدارة، ولأهمية موقعهم في الإصلاح الإداري التي إذا فهموا واجباتهم وما يتطلبه الإصلاح منهم، ونظرا لأهمية التوصيات الصادرة من الأمم المتحدة في مجال تدريب القادة كوسيلة من وسائل الإصلاح والتي جاءت ضمن التوصيات العامة للمؤتمر الدولي[3].

والتدريب هو العملية التي تطور المهارات من أجل إنجاز فعال لعمل أو مهمة محددة ، أي إن التدريب يركز على تعزيز مهارات الأفراد وزيادة قدراتهم ورفع كفاءتهم الوظيفية، لذا نرى أن الدول المتقدمة تعد أكثر الدول اهتماما بعملية التدريب، فمثلا يعد التدريب في

---

[1] عبد الله الشيباني، " تحديث إدارة الموارد البشرية وتحسين الأداء "، **مجلة الإدارة الحكم**، السنة الأولى، العدد (02)، يوليو 2000م، ص 142.

[2] هدى احمد صقر، " تدريب العمالة.... أوتوستراد العمالة " **مجلة التحول الإدارية**، السنة 21، العدد (01)، يناير 2003م، ص 9.

[3] عبد الرحمن بن إبراهيم الضحيان، **الإدارة بين المنظور الإسلامي والمعاصر**، الطبعة الأولى، الرياض : دار اللسان في الإدارة الإسلامية، (ب، ت، ن)، 1412ه، ص 84-85.

الولايات المتحدة الأمريكية استثمارا كبير جدا، إذ أن أكثر من حوالي 200 بليون دولار ينفق سنويا على التدريب نظرا لارتباطه بتطوير المهارات التي تعني القدرة على صنع جيل محدد بشكل كفؤ[1].

كما تعمل المنظمة على تدريب موظفيها من أجل زيادة إنتاجيتها ولذلك ستعلمهم تلك القدرات والمهارات الضرورية لإنجاز المهمات بشكل أفضل وأسرع، وتعمل على تحقيق أهداف أخرى مثل حفز الأفراد، وجعل ترقية الموظف ممكنة، وكذا تحسين قدراتهم من أجل الدخول لمواقع عمل جديدة.

ولا تقتصر العملية التدريبية على الموظفين فقط، بل تشمل تنمية القادة أيضا، حيث تؤكد بعض الدراسات الحديثة على أهمية القيادة الإدارية ودورها في جعل العاملين أكثر استعدادا لتحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقهم، مما ينعكس بشكل ايجابي على مستويات فاعليه المنظمة، فالمنظمات العامة في ظل التحولات المعاصرة عليها أن تدرك أهمية تنمية العنصر البشري، من خلال الإعداد الجيد لكافة القيادات المسئولة عن إدارة هذه المنظمات بمسئولياتها المختلفة، وفي هذا الجانب تكشف الدراسات الحديثة بأن سلوك القائد الذي يميل للأشراف المؤازر وبناء مشاعر تحقيق الذات لدى الموظفين يساهم في خلق عمل مبدع من قبل الموظفين، وهذا بعكس الأشراف الرقابي الشديد من قبل القادة الذي يقلل من مستوى إبداعهم.

ويتضح تأثير القادة من خلال تحديد رؤية ورسالة منظماتهم وتوضيحها للأفراد فالرؤيا تخيل بديل ايجابي للمستقبل يزود الموظفون من قبل القائد التحويلي الإبداعي، بل أن القائد التحويلي أصبح محورا رئيسيا من محاور البرامج التدريبية.

وأيضا يهتم التدريب للموارد البشرية بتنمية المعارف والمعلومات لديهم وتحديثها وتكريسها في خدمة أهداف المنظمة، أي الارتقاء بمعارف العاملين ومعلوماتهم، وفقا للمستجدات التي يجب الإلمام بها لإتقان العمل، وما يتبع ذلك من معرفة أساليب وإجراءات العمل الضرورية لإنجاز الأعمال.

---

[1] Beebe, Steven A., Timothy P. Mattet and K. David Roach, **Training and Development: Communication and Leadership Skills** (N. Y. Peason Education, Inc), 2004, p. 5.

وخلاصة القول بأن التدريب يهتم بتنمية مهارات العاملين وقدراتهم والاستعدادات لأداء إعمال معينة بكفاءة وفعالية، إضافة إلى تنمية السلوك والاتجاهات الايجابية نحو العمل وبيئته ونحو المنظمة وعملائها والمجتمع، إذ يسهم التدريب في تنمية مجموعة من العوامل الذهنية التي يتفاعل مع بعضها البعض لتكوين أراء المتدربين تجاه قضايا معينة، ويعمل التدريب على تحسين هذه الاتجاهات حيث يتخذ صاحبها موقفا ايجابيا نحو العمل(1).

ومن هنا يثار التساؤل التالي :

كيف يمكن للمنظمة أو التنظيم أن يكون جهازه الإنساني (الإداري) في درجة من الكفاءة باستمرار، وعلى درجة عالية من الأداء، كي يتمكن من تحقيق أهدافه وتنفيذ برامجه ؟

وللإجابة على هذا التساؤل، فان هذا لا يتحقق إلا من خلال ركيزتين أساسيتين هما :

**الركيزة الأولى :**

- **التركيز على عملية التدريب :** وقد سبق وأن شرحنا بما فيه الكفاية عن هذه العملية المهمة في تنمية العنصر البشري.

**الركيزة الثانية :**

**3. دور القائد في تحقيق استمرارية نشاط التدريب والتنمية البشرية:**

إن التدريب ليس بعملية عرضية طارئة أو عملية موسمية، وإنما تمثل نشاطات متصلة ومتجددة لإثراء وتوسيع القدرات الإدارية في إدارة التنمية البشرية، وتأكيدا لهذه الاستمرارية المتجددة في التدريب، يبرز دور القائد الإداري في تكوين نواة داخل المنشأة

---

(1) انظر في ذلك :

- سلوى محمد صالح، **دور التدريب على الرضا الوظيفي للعاملين بالمكتبات المركزية لجامعة القاهرة : دراسة نظرية تطبيقية، رسالة ماجستير في الإدارة العامة،** جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005م، ص 65.
- فاطمة علي محمد الربايعة، **دور سياسة إدارة الموارد البشرية في تحقيق الميزة التنافسية لمنظمات العامة من التطبيق على الجامعة الأردنية، رسالة دكتوراه فلسفة في الإدارة العامة،** مرجع سابق الذكر ، ص 131-132.

أو المنظمة، تنتقي لها كوادر مدربة ومتخصصة، لها الرغبة في حمل رسالة التجديد والتطوير الهادف، وكذا وفر لها الإمكانات المادية والفنية التي تعينها في الدراسات التشخيصية التحليلية للتجارب المتماثلة والمؤشرات بغية تقديم البدائل الابتكارية المناسبة في النظم والأساليب الإدارية داخل المنظمة، من دراسات واقتراحات عملية فإنها تؤمن استمرارية وجدية
نشاطات الإصلاح الإداري بالرصد والمتابعة لنتائج البدائل العملية التي توضع موضع التنفيذ ومتابعتها وتعميمها بصورة متصلة ومتجددة[1].
ويضيف الباحث إلى تلك الركيزتين السابقتين **ركيزة ثالثة** لا تقل أهمية عنهما وهي :

**4. دور القائد الإداري في تنمية الموارد وإدارة القوى العاملة :**

من المعروف أن العنصر البشري يعد من أثمن الاستثمارات في عملية التنمية، كما أنه هدفها ووسيلتها الأساسية، فإن تنمية قدرات وإدارة القوى العاملة تمثل هدفا رئيسيا من أهداف التنمية البشرية، وكذا المحلية، وكما أثبتت كثير من الدراسات الحديثة أن الإنسان هو أساس التنمية وهدفها، وفي هذا نرجع إلى مقولة احد المفكرين في هذا الجانب حيث يقول " أن الوسيلة لكل النظم تتمثل في قواها العاملة، بدونهم تكون كل الإمكانات والوسائل الأخرى عديمة الجدوى - مباني فارغة وإمكانات عاطلة، إن الأداء يعتمد على الإنسان مهارة، رغبة وقدرة على التفاعل، وتفانيا في أداء الواجب، ومدى استعدادهم لتغييرها "[2].

إن دور القائد الإداري في تنمية وإدارة الموارد والقوى العاملة ينبغي أن يشتمل على العديد من المحاور من أهمها، وكما أشار إليها المفكر منصور احمد منصور في مؤلفة : "... إن وضع تخطيط للقطاع البشري الذي يضمن دائمية وجود القوى العاملة التي تحتاج إليها المنظمة، كما يتمثل في تنمية قدرات العاملين، وتحسين أدائهم، ورفع القدرات الفنية والعلمية، ثم إيجاد الوسائل اللازمة لرفع معنوياتهم، وترقيتهم في العمل والاستمرار فيه،

---

[1] صالح احمد صالح، **الموارد البشرية في التنمية والتطوير الإداري : دراسة تحليلية لواقع الإدارة العربية**، الطبعة الثانية، بنغازي : دار شموع الثقافة، 2003، ص 224.

[2] المرجع نفسه، ص 221.

وحثهم على المشاركة بولائهم لتحقيق أهداف المنظمة، ويدخل في هذا كله توفير المزايا والحوافز المادية والأدبية لإشباع حاجاتهم أو رغباتهم الفردية والجماعية "[1].

لذا فإن جوهر الأمر أن القائد الإداري في تنمية وإدارة القوى العاملة يتمثل في عناية متزايدة لإنشاء وتنمية أنظمة فعالة ومتجددة للاختيار والتعيين يمكن من توظيف الموارد البشرية بالأعداد والكفايات المطلوبة، وتجعل التدريب واجبا لكل العاملين لإثراء المعرفة وتنمية المهارات وإخصاب المناخ الذي تنمو وتزدهر في القيم والاتجاهات الايجابية، وتوفر النظم الموضوعية للترقية والتحفيز المادي والمعنوي التي تؤمن الاستقرار المادي والمعنوي للعاملين، وتبتدع من أشكال التنظيم ما يحفز الأفراد والجماعات للمشاركة والانتماء للأهداف، ويندرج تحت ذلك عمليات إعادة التنظيم والتدريب وإدخال التقنية الحديثة[2].

أما في الجمهورية اليمنية تتجه سياسة الحكومة والتي أهم أولويتها هو تنفيذ سياسة برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري، والتي تعد ضمن الإستراتجية الوطنية لإصلاح الخدمة المدنية وتأتي في مقدمتها ما يلي :

### 5. تنمية الكوادر البشرية في الجهاز الإداري اليمني :

لقد اهتمت القيادات اليمنية الإدارية في عملية تنمية الكوادر البشرية بالنسبة لموظفي الدولة سواء في القطاع الحكومي والخاص، وذلك نظرا لضعف وتدني الكفاءة البشرية وبالأخص في القطاع الحكومي، وفي سبيل ذلك قامت هذه القيادات بمجموعة من الإجراءات والاستراتجيات تمثلت في معالجة مسألة الأجور والمرتبات بالنسبة للعاملين، حيث أن احد أسباب تدني الكفاءة الإدارية يرجع إلى ضعف الحوافز المالية، إضافة إلى تدني المرتبات المالية، وبالتالي فقد اتخذت الحكومة مجموعة من الأساليب تمثلت في الدعم المادي (التعامل مع القضايا المتعلقة بالتعويضات والأجور للموظفين، على اعتبار أنها احد العوامل الحاسمة لتشجيع القوى العاملة للوصول إلى أفضل المعايير)، ولم تكتفي

---

(1) منصور أحمد منصور، **المبادئ العامة في إدارة القوى العاملة**، عمان: مطبعة توفيق، 1983، ص 67.

(2) إبراهيم العواجي، **الاتجاهات في مجال الإدارة المحلية العربية : المفاهيم والتطبيقات، بحث في الإدارة العامة والتنمية الإدارية في الوطن العربي** ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986، ص 101.

بهذه المسألة بل أنها قامت بوضع وتنفيذ برنامج تدريبي مكثف وتغيير جذري في أساليب الإدارة، من أجل تطوير مؤشرات الأداء مثل الرقابة والتقييم وتفعيل مبدأ الثواب والعقاب... وأيضا رفع قدرات ومهارات الموظفين العموميين من أجل تحسين الأداء وتحقيق نتائج أفضل في المستقبل[1].

## VIII. قياس كفاءة أداء المؤسسات الحكومية :

إن معيار الكفاءة ضروري من في عملية تقييم أداء المؤسسات الحكومية فكثيرا ما تنهار سياسات اقتصادية، وبرامج تنموية بسب الممارسات غير الكفؤة للأجهزة التي تقوم على تنفيذها، والتي تنشأ عن عدم إعطاء العناية والاهتمام والموارد الكافية لإصلاح هذه الأجهزة وتحسين كفاءتها كجزء مكمل لهذه السياسات والبرامج، ويدخل ضمن هذه المقومات ما يتعلق بالسياسات الاقتصادية ،والتنموية الرئيسة والتي قد يتطلب تطوير هياكل ونظم العمل والمعلومات والرقابة المتعلقة لهذه السياسات لدى الأجهزة وتحسين نوعية القوى البشرية العاملة في الوحدات، التي تباشر عمليات ترتبط بهذه السياسات من حيث جودة التأهيل التعليمي وصقل مهاراتها من خلال التدريب، وقياس مؤشرات الأداء للأجهزة والاختيار الجيد لقيادتها، وتوفير حزمة الرواتب والحوافز الملائمة.[2]

ويمكن القول أن مراجعة ممارسات كفاءة الأداء الفعلي لعناصر الأجهزة التنفيذية ذات الارتباط بالسياسات محل الاهتمام وتشخيص مواطن القصور فيها، وعلاج أسبابها وليس أعراضها، يعتبر شرطا ضروريا لحماية السياسات والموارد المخصصة لها، غير أن ما يهددها ضعف أجهزة التنفيذ نتيجة تردي مهارات الأفراد القائمين عليها بسبب ضعف عملية التدريب والتأهيل في هذه الأجهزة التنفيذية.

وبالرجوع إلى واقع تقييم أداء المؤسسات الحكومية في اليمن نجد أنها تعاني من وضع اقتصادي متدهور، بسبب غياب سياسة إستراتجية رشيدة، تهدف إلى زيادة وتنمية المدخرات المالية، وفي نفس الوقت تراعي حجم الإنفاق وفقا للأولوية للمشاريع

---

(1) الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتعاون الدولي)، **التقرير الاقتصادي السنوي 2004**، سبتمبر 2005، ص 100-101.

(2) أحمد صقر عاشور، **تطوير الإدارة الحكومية : نحو استراتيجية لتطوير الإدارة والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية**، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية (إدارة البحوث والدراسات)، 1995، ص 150-151.

الاستثمارية الرئيسة، وكذا مراعاة الإنفاق حسب متطلبات التنمية الضرورية، أضف إلى ذلك المشاكل والمعوقات الإدارية التي يعاني منها الجهاز الإداري في اليمن.

إن إستراتجية التنمية والنمو في اليمن يجب أن تقوم على الاستخدام الأمثل للإمكانيات والموارد المتاحة لكل القطاعات الاقتصادية المختلفة، ولكي يحقق ذلك لابد من بناء نظام اقتصادي مستقر، وقادر على تلبية حاجات المجتمع، ويهتم في تنمية القطاعات الاقتصادية وخاصة قطاع الزراعة، والنفط والثروات السمكية، فلهذه القطاعات إدرار مالي ضخم قياسا ببقية القطاعات الأخرى، ويمكن استغلالها لتحقيق التنمية بشكل جيد مع عدم الاعتماد الكلي عليهما لرفد الميزانية وتغطية العجز في الموازنة العامة للدولة.

ولمواجهة هذه الأمور فقد تنبهت الدولة إلى الاختلال القائم في الاقتصاد، فقامت الحكومة في عام 1991م بإعداد برنامج وطني للبناء الشامل منطلقا من تشخيص الواقع اليمني في كل جوانبه ومنتهيا بوضع إستراتجية شاملة، حيث استهدف البرنامج رفع معدلات النمو في القطاعات الخدمية، والإنتاجية، والاجتماعية، كما اقر مجلس النواب في نوفمبر 1994م برنامج الحكومة الذي ركز على مراجعة أوضاع المؤسسات العامة وهيكل الجهاز الإداري للدولة، والبدء بتطبيق اللامركزية المالية والإدارية، وشدد البرنامج على إجراء إصلاحات مالية ونقدية وسعريه وتحقيق استقرار العملة، ومواجهة الآثار السلبية على ذوي الدخل المحدود[1].

## 1. وضعية التدريب في وزارة الخدمة المدنية:

يعتبر التدريب من الوسائل الأساسية في الجمهورية اليمنية لتنمية مهارات القوى البشرية العاملة، كما إن القوانين اليمنية قد اهتمت بمسألة التدريب والذي وضحها القانون رقم 19 لسنة 1991م، ولم يقتصر القانون على تحديد معنى التدريب والتأهيل بل جعله إلزاميا بمقتضى نص المادة (89) من الفصل الثاني، حيث تضمن ما يلي "التدريب جزء مهم من خدمة الموظف وملازم له، يتطور مع حياته الوظيفية ويلازمها في كافة المستويات الوظيفية، تفرضه طبيعة وأهداف الوظيفة العامة كأساس للتنمية"[2].كما أن جميع الوحدات الإدارية ملزمة لتحديد الاحتياجات التدريبية وتخطيطها، ووضع البرامج والإمكانيات

---

(1) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (اليمن)، **تقرير تنمية الموارد البشرية 1998**، ص 32.

(2) الجمهورية اليمنية (مجلس النواب)، القوانين التي أقرت حتى تاريخ 1991/03/10م **قانون رقم 19 لسنة 1991**، ص 271.

والتمويل اللازم لتنفيذه كواجب أساسي وكنشاط متخصص ومستمر تمارسه وفقا للسياسة العامة للتدريب والتأهيل.

ووزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري هي الجهة المخولة بإعداد الخطة الشاملة للتدريب والتأهيل حيث تتضمن هذه الخطط ما يلي :

- وضع خطة للتدريب الإداري العام الذي يشمل أثرة جميع الوحدات الإدارية وتنفيذ هذه الخطة عن طريق معاهد التدريب المرتبطة أو أي جهات قادرة على ذلك تمكنها تنفيذ طبيعة نشاطها.
- الإشراف على سلامة وتنفيذ السياسات التدريبية المتعلقة بتنفيذ خطط التنمية.

أما ما يخص عملية التمويل للتدريب، حيث يتم تمويل التدريب عن طريق وزارة الخدمة المدنية بتمويل الدورات التدريبية المطلوبة لوحدات الجهاز الإداري بناء على طلب من هذه الجهات، وبعد إدخال هذه الدورات ضمن الخطة الشاملة للتدريب، وذلك عن طريق المعاهد المحلية، أو عن طريق المنظمات الإقليمية و الدولية، أو عن طريق المنح من الدول الشقيقة والصديقة، كما ينطبق ذلك على المنح الدراسية أيضا التي تقوم الوزارة بجدولتها زمنيا ومتابعة تقييمها.

غير أن من المؤسف أن بعض الوزارات الهامة والتي تحتاج لعملية التدريب كالتربية، والصحة والإدارة المحلية... وغيرها من الوزارات قد حققت نسبة متدنية في تدريب الكوادر العاملة بها، كما أن الميزانية المالية لمعظم الوحدات المركزية للمؤسسات الحكومية تكاد تكون ضعيفة في اغلب الأحيان)، مما ضعف في جانب العملية التدريبية والذي ينعكس بدورة على تدني كفاءة الكوادر العاملة في جهاز الخدمة المدنية[1].

وفي الجانب الآخر نجد أن الدستور اليمني ينص على إتاحة فرص التعليم والتدريب للجميع، وبشكل متساو وبما يلبي رغبات الأفراد وحاجات المجتمع وفق الخطط الاقتصادية والاجتماعية، وقد أعطت الدولة أولوية واهتماما لقضايا التعليم والتدريب ليبلغ في المتوسط 18% من إجمالي الإنفاق العام خلال الفترة 1990-2000م، كما أدى هذا الإنفاق إلى نمو الطاقة الاستيعابية للمدارس والمعاهد والجامعات بزيادة إجمالي الملتحقين في جميع المراحل من 2.453 ألف طالب ومتدرب منهم 29.1% إناثا في عام 1990 إلى

---

(1) مجموعة باحثين، "خطة تدريب طويلة الأجل للخدمة المدنية في اليمن "، **مجلة الإدارة الحديثة**، السنة الأولى، العدد 01، يونيو 2000، ص 84-85.

3.993 ألف طالب (33.1%) إناثا في عام 2000، وبمتوسط نمو لإجمالي الطلاب 5% سنويا[1].

كما إن أولويات التنمية سواء المحلية والشاملة ومن خلال معايشة مؤشرات التطور ومعوقات التنمية في اليمن، نرى بأن أول خطة للجمهورية اليمنية، لابد أن تقف موقف جاد أمام وضع اللبنة الأولى لحل المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الكبيرة وفقا للأولويات التالية :[2]

- **رفع كفاءة أجهزة إدارة التنمية** : أي رفع كفاءة مقدرة العاملين في الجهاز الإداري بغرض تطوير وتحسين أساليب إدارة الموارد المتاحة، وكذا اكتشاف الموارد الجديدة، ذلك لأن الإدارة السيئة من شأنها إحباط كل الخطط والبرامج وإهدار الموارد سواء كانت قليلة أو كثيرة.

ولذلك فإن إعداد البرامج وتوفير الإمكانات اللازمة لرفع كفاءة أداء الجهاز الإداري للقائمين على تنفيذ خطة التنمية، يجب أن تحظى بالأولوية والاهتمام في البرامج الحكومية.

- **توسيع وتطوير نظام التعليم العام والفني والعالي**: وبالتالي تحويله من نظام قائم على التطوير الكمي إلى نظام قائم على التطوير النوعي، إذ أن تنفيذ خطط وبرامج التنمية اللاحقة يعتمد اعتمادا على نوعية المهارات والكفاءات المتعلمة التي تقدمها مؤسسات التعليم، وكلما كانت القوى العاملة المسئولة عن تنفيذ برامج التنمية ماهرة وكفؤة وقادرا على التطور والتطوير، كل ما كان مستوى تنفيذ المهام والأعمال كفؤا، وموفرا للزمن وللتكلفة، وبالعكس ولعل ذلك يستدعي أولا وقبل كل شئ الاهتمام برفع مستوى المعلم اليمني العلمي والمعيشي.

رفع عملية الاهتمام بالأبحاث والتطوير والسياسات والإجراءات اللازمة لتنفيذها إلى أولويات التنمية، بحيث تحظى بالمخصصات الكافية ومنح الحوافز المجزية للمبرزين

---

[1] الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتنمية)، **إستراتيجية التخفيف من الفقر (2003-2005)**، مرجع سابق الذكر، ص 23.

[2] محمد محمد قفله، "ثلاثة محاور أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجمهورية اليمنية"، **مجلة دراسات يمنية**، العدد (40)، أبريل – مايو 1990، ص 238-239.

والمبدعين وذلك وفقا لنظام متكامل لتشجيع الأبحاث والتطوير، من خلال إعداد سياسة واضحة وخطة شاملة للبحث العلمي، وإنشاء مركز وطني مركزي يهتم بوضع السياسات والخطط وينسق ويتابع تنفيذها، وإنشاء مراكز أبحاث متخصصة في كافة المجالات، ووحدات بحث في كل جهة من الجهات الحكومية، والعمل على توطيد علاقة مؤسسات ووحدات الأبحاث والتطوير، وتحقيق الترابط بين المؤسسات العلمية والأجهزة التنفيذية.

وهنا نصل إلى نتيجة بأن التدريب الجاد والفعال والتي تشمل القيادات الإدارية والمرؤوسين في المؤسسات العامة هو الوسيلة المثلى لإنجاز خطط التنمية المحلية والشاملة.

**ج. معوقات التدريب في المؤسسات الإدارية للدولة :**[1]

**- تتمثل معوقات التدريب في المؤسسات الإدارية للدولة في النقاط الآتية :**

- **ضعف قدرة القيادات على إدارة التدريب** : إن غالبية إدارة التأهيل والتدريب في مؤسسات الدولة يشغلها أفراد لا يتمتعون بالكفاءة الإدارية المطلوبة، أو ليسوا مؤهلين تأهيلا عاليا مما يفقدهم الحماسة والقدرة على وضع السياسات اللازمة لتفعيل التدريب وتحقيق أهدافه.
- **النظرة القاصرة للتدريب من قبل المتدربين :** غالبا ما ينظر المتدربون إلى التدريب على أنه فرصة للحصول على وقت مفتوح للدخول والخروج من العمل خلال فترة الدورة، وأنة يترتب عن ذلك الحصول على بعض المكافآت المالية والحوافز المادية للمشاركين في الدورات.
- **ضعف العلاقة بين نتائج التدريب ومتطلبات الأداء اليومي للعاملين :** نتيجة لغياب السياسات الفاعلة تجاة التدريب كعملية تهدف إلى بناء المهارات، وتعزز من القدرات العملية للمتدربين، فإن أكثر الملتحقين ببرامج التدريب لا يكون لإعمالهم علاقة بذات البرامج، ولذا يقلل ذلك من إمكانية أن تحقق نتائج التدريب متطلبات الأداء اليومي للعاملين في وظائفهم.
- **الاعتماد على التدريب في الخارج :** معظم المؤسسات العامة اليمنية تفضل إنجاز برامجها التدريبية إما في الخارج، أو عبر استجلاب مدربين أجانب لأسباب

---

[1] محمدعبد الرشيدعلي، **معوقات تحديد الاحتياجات التدريبية للموظفين العاملين في اليمن**، مرجع سابق الذكر،ص143.

ليست لها مبررة علميا وعمليا، وعادة ما يكون من نتائج ذلك انفصام البرنامج التدريبي عن الخصوصيات الواقعية للإدارة اليمنية، ويعود السبب الرئيسي في الاتجاه نحو الخارج إلى حجم المنافع الشخصية المادية التي يحصل عليها القائمون على التدريب والمتدربين على حد سواء.

على الرغم من تدني الخبرات للمؤسسات المحلية الناشطة في مجال التدريب وضعف إمكانياتها المادية والتقنية والتي تستخدمها لإنجاز البرامج التدريبية للمتدربين، إلا أن هناك شوطا كبيرا تم قطعه في هذا المجال من قبل هذه المؤسسات يمكنها أن تضطلع بدور مقبول في إنجاز برامجها التدريبية لتلبية احتياجات المتدربين ومؤسساتهم العامة المنتمين إليها.

أضف إلى ذلك هناك **معوقات هامة** تواجه عملية التدريب نذكر منها ما يلي :[1]

- عدم وجود تعاون بين المنظمات المختلفة ومراكز التدريب، والنظر إلى التدريب وظيفة لتلك المراكز ويعود بالفائدة عليها.
- نقص في الإمكانيات البشرية والمادية والمالية لتلك المراكز التدريبية.
- عدم دعم المديرين والرؤساء المباشرين لعملية التدريب، مما يترتب عليه عدم الاستجابة الجادة في تحديد احتياجاتهم التدريبية أو دفع مرؤوسيهم لحضور البرامج التدريبية.
- عدم وجود إدارة للتدريب في كثير من المنظمات المستفيدة للتنسيق مع مراكز التدريب في تحديد الاحتياجات التدريبية، ووجود مثل هذه الإدارات يعد خطوة أساسية في تصميم وتنفيذ التدريب.
- عدم وضوح مفهوم تحديد الاحتياجات التدريبية لدى بعض المنظمات المستفيدة من العملية التدريبية، مما يترتب عليه عدم مشاركة المتدرب في تحديد احتياجاته التدريبية.
- عدم التفرقة بين الاحتياج التدريبي والرغبة في التدريب من قبل إدارة تلك المنظمات.

---

[1] أحمد علي حسين علام، **تفعيل أدوار مراكز التدريب الإداري للدولة : دراسة تطبيقية على محافظة المنوفية، إدارة حكومية (ماجستير) في العلوم الإدارية،** أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، المعهد القومي للإدارة العليا، 2003م، ص 42-43.

**ج. تحديد الاحتياجات التدريبية :**

لابد على القائمين في إدارة التدريب في الجهاز الإداري للدولة أن يحددوا مفهوم الاحتياجات التدريبية والذي لا يزال غير واضح لدى الكثيرين سواء من العاملين في مجال التدريب وأيضا المهتمين بدراسة إدارة التدريب، فالبعض يعرف الاحتياجات التدريبية بأنها المجالات التي ترغب المنظمة التدريب عليها، لسد العجز في القوى البشرية العاملة بها أو لرفع كفاءة العاملين فيها، وبالنظر إلى هذا المعنى هو بعيد عن المفهوم الحديث للاحتياجات التدريبية، فهو "يعني مجموع التغييرات المطلوب إحداثها في الفرد والمتعلقة بمعلوماته وخبراته وأدائه وسلوكه واتجاهاته لجعله لائقا لشغل وظيفة أو أداء اختصاصات وواجبات وظيفته الحالية بكفاءة "[1].

كما أن التعرف على الاحتياجات التدريبية يتطلب حصر المصادر التي يمكن أن تساعد القائم على التخطيط في تحديد الاحتياجات وقياسها قياسا علميا، ومن أهم هذه المصادر وصف الوظائف التي سيشغلها المتدربون، فمن خلال هذا الوصف يمكن تحديد المستوى الذي يتعين رفع مستوى المتدرب إلية من خلال عملية التدريب ليباشر اختصاصاته وواجبات الوظيفة على الوجه المطلوب[2].

كذلك فان أداء الرؤساء والقادة، وتقارير التفتيش ، والتقارير السنوية، ومعدلات الأداء وشكاوى الجمهور، وإعادة التنظيم، والتطوير الذي يدخل على العمل، والتقدم العلمي والتكنولوجي الذي تحرزه المنظمة، وأداء المتدربين كلها عناصر هامة في التعرف على الاحتياجات التدريبية[3].

وفي الجمهورية اليمنية تسعى الحكومة من خلال برامجها في التنمية البشرية من أجل تحديد الاحتياجات التدريبية، على اعتبار أن الإنسان هو أساس التنمية وهدفها وطاقتها المحركة، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال إيجاد منظومة تعليمية وتأهلية وتدريبية وبحثية علمية متكاملة ومترابطة، من أجل خلق قاعدة وطنية للمعارف والتقنيات المتنوعة والمتسقة مع حاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المستدامة.

---

(1) شريف عادل أيوب مسيحه، مرجع سابق الذكر، ص 46-47.

(2) جعفر العبد ،" القيادة الإدارية والتدريب في الخدمة المدنية " **مجلة الإدارة**، العدد الثالث، يناير 1996، ص 91.

(3) المرجع نفسه، ص 88-94.

وفي هذا الجانب قامت الحكومة بوضع البرنامج العام لتحقيق التنمية البشرية والذي يتضمن الجوانب التالية :[1]

- توسيع قاعدة التعليم الفني والتدريب المهني كما ونوعا، من خلال إنشاء مؤسسات تعليم والتدريب جديدة في محافظات الجمهورية، وإعادة تأهيل القائم منها : سواء على المستوى المنشآت والتجهيزات أو المناهل والعاملين.
- استكمال التشريعات الخاصة بالتعليم الفني والتدريب المهني.
- الاهتمام بالتعليم الفني والتدريب المهني الموجة للمرأة ولذوي الاحتياجات الخاصة، بمختلف أنواعهم وشرائحهم وبما يحقق إدماجهم وإشراكهم في عملية التنمية.
- توفير التقنيات الحديثة والعمل على تأسيس شبكة يمنية للبيانات الأكاديمية والبحثية.
- إعطاء تعليم الفتاة أهمية خاصة، مواصلة تنفيذ الإستراتجية الوطنية في هذا المجال.
- البدء في تأسيس نواة البحث العلمي الحديث، وتطوير الإمكانيات اللازمة من أجل النهوض العلمي والتكنولوجي المستقبلي في جميع المجالات.
- تنظيم عملية الابتعاث وحصرها في التخصصات العلمية النادرة والتي لا تتوفر في الجامعات اليمنية.

كما يتحدد طبيعة وواجبات الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية بخصوص الاحتياجات التدريبية من خلال الإشارة إلى المادة (م 19) من قانون الخدمة المدنية، حيث تنص على الإدارة العامة " وضع خطة باحتياجاتها التدريبية والتأهيل المهني وعرضها على رئيس الوحدة تمهيدا لإحالتها إلى الجهاز المعني بالأمر لمناقشتها، وإبداء رأيه وتوصياته إزائها قبل إقرارها "[2]

**ج. وضعية التدريب في أجهزة السلطة المحلية :**

إن المؤهلين للعمل في المستويات المحلية يحتاجون إلى مزيد من التدريب، من أجل تحسين مستواهم الإداري والفني في العمل، كما أن العلوم التقنية في تطور مستمر، وكذلك أساليب العمل الإدارية والمالية والاجتماعية، من هنا تأتي أهمية إحداث دورات تدريبية تشترك فيها عناصر الإدارة المحلية ليطلعوا خلالها على الجديد والحديث من العلوم

---

(1) الجمهورية اليمنية (رئاسة مجلس الوزراء)، **البرنامج العام لحكومة المقدم إلى مجلس النواب**، مايو 2001م، ص 44.

(2) الجمهورية اليمنية (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري)، **مشروع تحديث إدارة الرقابة والتنمية في وحدات الخدمة العامة للدولة**، مرجع سابق الذكر، ص 12.

وأساليب العمل التي تتصل بأعمالهم، وإلا أصبحوا متخلفين وغير جديرين بمهمة تطوير المجتمع المحلي الملقاة على عاتقهم.

كما نود أن نشير إلى أن من مهام ودور وزارة الإدارة المحلية فيما يتعلق بعملية التدريب، حيث تقوم وزارة الإدارة المحلية في اليمن، بتنظيم وإعداد البرامج التدريبية الدورية لأعضاء وقيادات المجالس المحلية، للارتقاء بأسلوب العمل وصقل المهارات لتحقيق الكفاءة والفاعلية في إعمال المجالس المحلية في عموم المحافظات.

كما أن من مهام الوزارة المعنية يجب أن تدخل في مهمتها رفع مستوى الأجهزة المختلفة للوحدات الإدارية من الناحية العملية، فيجب أن تزود وحدات الإدارة المحلية بالنشرات العلمية والوثائق والمراجع المختلفة، كما أن من واجبها أن تنظم بين وقت وآخر مؤتمرات على مستوى الدولة أو على مستوى المحافظات تدعوا إليها المختصين من مختلف الأجهزة للتداول في الأمور العلمية أو التطبيقية المستجدة، وان تيسر لأجهزة الإدارة المحلية، الفرص الكافية للإيفاد في منح دراسية أو إطلاعية خارج البلاد إن اقتضى الأمر بغرض أن تنمي ثقافتهم العامة، وتوسع آفاقهم وتزويدهم بخبرة في المجالات التي يعملون فيها[1].

وفي هذا الجانب أيضا ونظرا لأهمية التدريب والتأهيل في الإدارة المحلية وبغرض الارتقاء بمستوى أجهزة السلطة المحلية في تنفيذ المهام المنوطة بها، وبمقتضى قانون السلطة المحلية يتطلب الأمر تقييم وتنفيذ برامج تدريبية طويلة وقصيرة الأجل وتشمل الجوانب التالية:[2]

1. تنظيم وتنفيذ دورات قصيرة لموظفي الإدارة المحلية في مختلف الوحدات الإدارية، بقصد شرح وتوضح قانون السلطة المحلية والقوانين والنظم الأخرى المرتبطة بتطبيقه.

---

[1] كمال نور الله، **وظائف الحكم المحلي : مقومات ... الإدارة المحلية**، الجزء الأول، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977، ص 799.

[2] الجمهورية اليمنية (المركز الوطني للمعلومات)، **استعراض مشروع قانون السلطة المحلية ودوره في التنمية المحلية وإدارة التنمية الإدارية والمالي**: ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري والمالي، صنعاء، 1997، ص 13-14.

2. تنظيم دورات تدريبية قصيرة لأعضاء المجالس المحلية لشرح قانون السلطة المحلية والقوانين المنظمة لبناء الدولة.
3. تنفيذ دورات قصيرة في أساليب الرقابة موجهة إلى اللجان الرقابية بالمجالس المحلية.
4. تنفيذ برنامج خاص موجة إلى موظفي وزارة الإدارة المحلية في مجال قانون السلطة المحلية وتطبيقاته، وكافة الأبعاد التنظيمية والقانونية والإدارية والمالية المرتبطة بما في ذلك أساليب العمل والرقابة والاتصال.
5. الاستفادة من نتائج مسح القوى العاملة في رسم سياسات وخطط التدريب، للارتقاء بمستوى كفاءة ومهارة العاملين في الوحدات الإدارية المحلية.

**2. برامج تطوير القياديين (المديرين) :**

إن فكرة تطوير المديرين أو القياديين لها أهمية خاصة على اعتبار أن أي تحسن يمكن تحقيقه في كفاءة وظائف القيادة، من شأنه أن يؤدي تأثيرا ملموسا على وظائف المستويات الدنيا، ومن شأنه أيضا أن يساعد على تأمين العدد الكافي من الإداريين في المستويات العليا، والذين يسهمون بدورهم في إعداد وتأهيل المستويات الدنيا، والسبب في ذلك يرجع إلى النقص الحاد في القياديين الإداريين وخصوصا في الدول النامية، وبالتالي فإن أسلوب التدريب الإداري هي الطريقة الوحيدة لتوفير القيادة والإداريين الماهرين بالأعداد والنوعية المطلوبة.

إن سياسة تطويرالمديرين والقياديين تهدف إلى تحسين قدراتهم القيادية والإدارية والإنسانية لكي يؤدوا أعمالهم بطريقة أفضل، كما تهدف إلى الارتقاء بمعارفهم ومهاراتهم وإتاحة الفرصة لهم للرقي والتقدم لتولي مناصب إدارية مرموقة في المستقبل، ومن هذا المنطلق فبرامج التطوير والتنمية كما هي مفيدة للمديرين فهي أيضا مطلب مهم للمنظمات الإدارية.[1]

---

(1) عجلان بن محمد الشهري ،" تطوير المديرين في الأجهزة الحكومية : دراسة استطلاعية للأساليب الداخلية التي يتبعها الأجهزة الحكومية لتطوير المديرين "، **مجلة الإدارة العامة**، المجلد التاسع والثلاثون، العدد الثاني، الرياض، يوليو 1999، ص 262-263.

ومن هنا نتساءل ما هي الطريقة أو الوسيلة التي تساهم في تحسين قدرات المديرين ؟ إن هدف البرامج والعملية التدريبية هو تقديم خدمة تدريبية فعالة متمثلة في تحقيق التنمية البشرية والمتمثلة في تنمية معارف أو إكساب مهارات أو إحداث تغيير في اتجاهات المتدربين...الخ ولتفعيل دورها لابد من استخدام الأساليب والوسائل التي تشجع مشاركة المتدرب سواء كانوا (قياديين - مديرين - مرؤوسين) واهتمامه في التدريب بشكل أكثر والبعد عن أساليب التلقين المباشر.

ومن هنا تأتي الحاجة والضرورة الماسة للاهتمام بمسألة مناهج التعليم في كافة المؤسسات التعليمية، ومن أجل تطوير برامج التعليم الإداري التي تقدمها الجامعات العربية، لابد من تغيير أساليب التدريس المتبعة في هذه الجامعات والمؤسسات التعليمية وهناك عدة أساليب يجب إتباعها للتغلب علي مشكلة ضعف الإدارة والتدريب في العالم العربي وأهمها :

الاهتمام بالتدريب الإداري لتكوين القيادات الإدارية التي تتحمل عبء تطوير المنظمات الإدارية العربية، وأيضا زيادة الاعتمادات المخصصة للإنفاق علي التدريب في العالم العربي، مع احتضان وتبني العناصر القادرة علي الإدارة ومتابعتها وتشجيعها علي اقتراح الحلول للعديد من مشكلات العمل، وأيضا الاختيار الجيد للعناصر القادرة علي القيادة لشغل المواقع القيادية المناسبة، ومن منطلق وضع الرجل المناسب في المكان المناسب [(1)].

أ. **تنمية قدرات قيادة هيئات الحكم المحلي اليمني :**

من المفترض وضع برامج تدريبية لرؤساء وأعضاء مجالس هيئات الحكم المحلي في اليمن، وذلك بغية رفع كفاءتهم بتزويدهم بالمعارف والمهارات والخبرات الضرورية لإنجاح عمل نظام الحكم المحلي في بلادنا. ويمكن أن يتم التدريب من خلال تزويد المشاركين في دورات الحكم المحلي المقترحة بالكتب المتعلقة بأنظمة الحكم المحلي

---

(1) انظر في ذلك:

- حلمي سلام ،"العالم العربي لا يعترف بالتدريب "، **جريدة الأهرام**، العدد 371، مايو 2004،

- http://arbi.ahram.org.eg/arabi/ahram/2004/5/1/Sook6.htm

- نذير زريبي، "دور الإدارة الجزائرية في بعث قيم الشخصية الوطنية وأثره على التنمية الشاملة"، **مجلة العلوم الإنسانية**، الجزائر: جامعة قسنطينة، عدد (01)، 1999، ص 81-82.

العالمية، وخاصة نظام الحكم المحلي اليمني الجديد، وتنظيم محاضرات وندوات ومؤتمرات وحلقات دراسية ومجموعات عمل تتلقى علوما نظرية وتدريبات عملية على كيفية إدارة هيئة الحكم المحلي، والتدريب الميداني يشمل زيارات لهيئات محلية إنتاجية ناجحة في محافظات الجمهورية اليمنية، والدول العربية إن أمكن، والخارج بتمويل محلي أو عربي وأجنبي للاستفادة من تجارب الآخرين في النظم المحلية. ومن الأفضل أن تشتمل المحاضرات والندوات والمؤتمرات الدورية على نطاق المحافظة أو على الصعيد اليمني العام (سنوية مثلا) أهداف الحكم المحلي، وخصائص أنظمة الحكم المحلي وخاصة النظام المحلي اليمني، وقانون انتخاب المحافظين و الهيئات المحلية وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، والشؤون المالية والإدارية، وإعداد الموازنات والقوائم المالية للهيئة المحلية، وتطوير المهارات الفنية بالهيئة المحلية مثل، جدول أعمال المجلس، طرق تنظيم جلسات مجلس الهيئة المحلية، وأساليب المناقشة والحوار الداخلي لأعضاء المجالس المحلية وكيفية اتخاذ القرارات المحلية الناجحة، وأساليب المتابعة والتقييم والتقويم وتشكيل اللجان الفرعية للهيئة المحلية، والمجلس الاستشاري وطرق القيادة المحلية الناجحة والإشراف على المشاريع القائمة والجديدة، ودور المجالس المحلية في تنمية المجتمع بالتمويل الاستثماري في المشاريع الحيوية وسواها من المواضيع. وكذلك ترتيب زيارات ميدانية وتشكيل خلايا بحث علمي، ولكل خلية يشرف عليها موجه مختص بقضايا الحكم المحلي .

ولتحقيق هذه الغاية لعملية التدريب واختيار البرامج المناسبة لعملية التدريب لابد من الاهتمام والتركيز على الخطوات التالية :

**- اختيار الأساليب التدريبية الفعالة :**

ونعني به اختيار الأسلوب الذي يناسب البرنامج التدريبي، والعوامل المؤثرة فيه كي لا يتعرض البرنامج التدريبي للجمود، وبالتالي لا يتحقق الهدف المطلوب من التدريب، والذي يكمن في رفع مستوى أداء المتدربين من خلال تطوير قدراتهم ومستواهم المعرفي.

## ب. اختيار المدرب وإعداد البرنامج التدريبي :

إن اختيار المدرب يعد عنصر أساسي في نجاح العملية التدريبية، لان المدرب يقوم عليه استمرار ونجاح التدريب، ولذلك لابد من تكوين مدربين أكفاء يسند أليهم العملية التدريبية، فليس كل محاضرأو متخصص مدرب كفء، لان المدرب لابد أن يتوفر لدية إلى جانب المعارف والمهارات التدريبية إلماما وإطلاعا بمشكلات الإدارة، من حيث التطبيق والخبرة العملية، وأيضا أن يكون على علم بأسس ومبادئ التدريب والبرامج العلمية، ذلك لان الجهد المتوقع منة يتطلب مع الأدوار التي تتفاعل بعضها ببعض وهذه الأدوار هي:[1] .

- قيام المدرب بدور الباحث :من خلال مساهمته في تحديد الاحتياجات التدريبية، وإجراء المقابلات التي تساعده في عمل الدراسات الاستطلاعية وقيامة بعملية تقييم البرامج وتعرفه على نتائجها الفعلية من خلال أداء المتدربين في أماكن أعمالهم، والمساهمة في تشخيص المشكلات التي تعاني منها المنظمات وتحليلها بهدف تحديد المعارف والمهارات، ووضع الأهداف التدريبية التي تلبي الاحتياجات.
- قيام المتدرب بدور المستشار : وذلك من خلال مساعدة المتدرب على تنمية قدرته على تشخيص وتحليل المشاكل، ودفعة إلى التفكير في الحلول العملية المناسبة.
- قيام المتدرب بدور الموجة والمعلم : وذلك من خلال قيادته الفعالة للنشاط التدريبي وإتاحة الفرصة للمتدربين بتطوير قدراتهم، والعمل على حسن توظيفه للأساليب المناسبة والاستفادة منها في الوقت المناسب.
- المدرب مؤيد للتجديد والإبداع والابتكار : من خلال التعرف على التغييرات والتفاعل الايجابي معها، والوصول إلى حلول مبتكرة من وسائل وأساليب جديدة للعمل.

نكتفي بهذا القدر من المعلومات عن موضوع التدريب، ومن خلال العرض السابق للموضوع أشرنا إلى أن التدريب عملية إستراتجية وضرورية في حياة المنظمات الإدارية، على اعتبار أن التدريب يعد العمود الفقري لها، بل والقلب المحرك للعمليات الإدارية كالتخطيط الإدارية، والرقابة الإدارية، والتوجيه... الخ.

---

[1] حسن ابشر الطيب ،" الآفاق المستقبلية لفلسفة وادوار معاهد ومدارس التنمية الإدارية العربية في ضوء التحديات والتحولات المتسارعة "، **مجلة الإدارة العامة**، المجلد 35، العدد (04)، مارس 1996، ص 523-542.

## الخاتمة والاستنتاجات :

تحدثنا فيما سبق عن دور القيادة في تنفيذ برامج التنمية المحلية، وقد تناولنا العديد من الجوانب التي تتعلق بالتنمية المحلية واثر القيادة المحلية على هذه التنمية، وذكرنا بأن لكل من القيادات المحلية والمواطنين ادوار ومهام أساسية، فمن جانب القيادة المحلية والتي تقوم بصنع وتنفيذ سياسات ومشروعات التنمية الإدارية، أو من جانب المواطنين الذين تستهدفهم برامج ومشروعات التنمية، وقلنا بأن هناك علاقة قوية بين القيادة المحلية وأبعاد التنمية المحلية وذلك من خلال :

- أن القيادة المحلية هي القناة الرئيسية لتوصيل مطالب المجتمع المحلي وتلمس احتياجاته ومشاكله الإدارية التي يعاني منها، حيث يستطيع القائد المحلي أن يحقق نجاحا في ذلك إذا استطاع أن يؤثر على المواطنين المحليين، وأن يكسب ثقتهم ومشاركتهم الايجابية في صنع وتنفيذ مشروعات وبرامج التنمية.
- اشرنا أيضا إلى أن القيادات المحلية هي عملية اختيار، والاختيار هو جوهر وظيفة القائد المحلي، ويمكن أن تعالج عملية الاختيار والتعيين من خلال تقييم الأداء للقيادات المحلية الإدارية، وكذا حجم الانجازات لمشاريع التنمية في الوحدات المحلية التي يقومون بالإشراف عليها، وبالمختصر المفيد وضع الرجل المناسب في المكان المناسب، كما يحدد فعالية هذه القيادة من خلال النظر إلى خصائصها النفسية والسلوكية وأساليبها في التعامل مع الإحداث الإدارية، في ظل الظروف والأزمات وأيضا مواقفها من قضايا التغيير والتنمية.

كما أوضح الباحث ومن خلال العرض السابق لموضوع التنمية البشرية والمتمثلة بالاهتمام بعملية التدريب وتقييم أداء المؤسسات والإفراد، وأوضحنا ضرورة الاهتمام بالتدريب والذي يعتبر معيارا أساسيا للتنمية البشرية، ومن هذا المنطلق أولت القيادة السياسية في اليمن السلطات والصلاحيات لدعم القيادات المحلية والإدارية للقيام بإعداد البرامج الإدارية، وبرامج التنمية المحلية للوحدات المحلية والسلطة المحلية من أجل الارتقاء بالخدمات المحلية الإدارية، وتنفيذ المشروعات المحلية للمواطنين، وعلى الرغم من القصور في بعض البرامج التدريبية الإدارية، والتي لم تكن متوافقة مع طموحات ومتطلبات الجماهير، كون أن الخطط والبرامج لا تتوافق مع الإمكانيات المخصصة

للوحدات المحلية مما انعكس سلبا على تنفذ المشروعات المحلية لبعض الوحدات المحلية في محافظات الجمهورية اليمنية.

وخلاصة القول أن القيادة المحلية تمارس دورا كبيرا في عملية التنمية المحلية من خلال تحديد المطالب والاحتياجات الممكن اختيارها والمشكلات التي يواجهها المجتمع المحلي ، والاهم من ذلك ترجمة الخطط والسياسات إلى أفعال وأعمال على ارض الواقع، وذلك حتى تحقق التنمية ميدانيا وبصورة أكثر واقعية.

# 5ǭƘƲǩƖ ǨdžǞǩƖ

## ƨƫƘƣƽ ƟƘǂǟƘƽǭ و ǨǿǪƮ ﺗ و ǇﺭǕ

## ƞǿƽƖﺩǿǮǩƖ ƞƼƖƷﺩǩƖ

– ۶ƘǕƽDž /ǫ) : ƞǿﺗǿƖ ƟƘǒəƘƮǮǩƖ ǺǫǕ ƺǿǥﺭƣǩƘƛ

( Ƙǫ /ǫ – ƝǸШ /ǫ – ƝﺪﻳﺪﻧƮǩƖ/ǫ

## I. خطة وإجراءات البحث:

### اولا: إجراءات البحث : Methodology

يقصد بإجراءات البحث مجموعة الخطوات أللازم عملها قبل تنفيذ البحث وتشمل اختيار كلا من المنهج المستخدم والعينة (العينات) التي يتم تطبيق البحث عليها والأدوات المستخدمة في جمع البيانات المتعلقة بالبحث، بالإضافة إلى الأساليب الإحصائية المستخدمة حيث قام الباحث بالسير في هذه الإجراءات وفقا لمقتضيات البحث وبما يخدم جوانبه المختلفة ويحقق الترابط العلمي والمنهجي بين إجراءاته العلمية وأطره النظرية،وعلى هذا الأساس فان الباحث يقدم في هذا الفصل عرضا لمنهج البحث لمجتمع البحث وللعينة المستهدفة، كما يشمل أيضا الخطوات التي اتبعت في أعداد أداة البحث المتمثلة في إعداد استمارة البحث ابتدءا من تحديد أجزاءه ومرورا بتحديد مجالاته وفقراته وتحليلها للفروق والتعرف على مؤشرات صدقها المختلفة ومدى ثباتها. ويشمل أيضا كيفية تصحيحها وذلك بهدف الوصول إلى استمارة البحث النهائية القابلة للتطبيق على عينة البحث.

### 1.منهج البحث Methods

استخدم الباحث المنهج الوصفي (الدراسات المسحية والتحليلية)حيث يرى الباحث أن هذه الطريقة هي الأكثر ملائمة لتطبيق البحث ومشكلته لأنها تعتمد على وصف ماهو كائن وتحليله واستخلاص الحقائق منه،مع الوضع في الاعتبار أن المنهج الوصفي يعد من المناهج المناسبة لتحليل وتفسير الظواهر ذات الصلة بالعلوم الإجرائية[1].

### 2.عينة البحث :

قام الباحث بتحديد البيانات والمعلومات التي يريد الحصول عليها، وثم تحديد المصادر التي يمكن الإفادة منها في الحصول على تلك البيانات والمعلومات.وقد كانت هذه المصادر كما يلي:

(1)Sanly Pokvus ,**Rational Methods For Problem Solving Crisp** ,P40.

إن غالبية الذين تجاوبوا مع استمارة البحث بجدية غالبتهم من فئة الشباب والذين يتراوح أعمارهم بين 25-50 سنة، وذلك بالنسبة للأفراد العاديين والذين يمكن أن نعتبرهم مواطنين محليين مقيمين في محافظاتهم.

- نود الإشارة بأن الباحث قد قام بتوزيع حوالي (250) استمارة استبيان على المعنيين من القيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية والجماهيرية) عينة البحث، في المحافظات المشار إليها مسبقا، إلا إن عدد الاستمارات المسترجعة والتي تم تعبئتها ورجوعها إلى الباحث هو (100) استمارة استبيان فقط، والتي تم توزيعها على الموظفين المحليين في المؤسسات والوزارات التي تتبع الوزارة المحلية، والمواطنين المحليين بصفة عامة والقيادات الشعبية والتنفيذية بصفة خاصة، ونود الإحاطة أن الاستجابة في بعض المحافظات كانت ضعيفة من قبل المبحوثين (عينة البحث)، والوحدات المحلية التي تم تطبيق الدراسة عليها، بل كان هناك نوع من التخوف بالنسبة لأغلبية الإفراد (عينة البحث) الذين تم توزيع لهم استمارات الاستبيان على اعتبار أن موضوع البحث يتعلق بالقيادات المحلية وليس السياسية أو الإدارية، فكان هناك نوع من الخلط تم توضيحه لهم، بل أكدت لهم بأن هذه المعلومات لن تستخدم إلا لأغراض البحث العلمي الميداني فقط، ومع ذلك ما زال الأمر ظل في دائرة الحيطة والحذر ، ومنهم من رفض التجاوب، والقليل منهم ممن لديهم وعي بأهمية البحث العلمي ساهم بدورة في الاستجابة والإدلاء بالمعلومات في استمارة البحث الميداني.

### 3. أدوات جمع البيانات للبحث :

استخدم الباحث أكثر من أداة واحدة لجمع البيانات الخاصة البحث ويرجع ذلك لطبيعة البحث من حيث مشكلته وأهدافه ، وقد استخدم الباحث كل من المقابلة الشخصية وتحليل الوثائق الإدارية، والسجلات والتقارير الإدارية، والاستبيان كأدوات لجمع بيانات البحث ،حيث شملت استمارة الاستبيان على عدة محاور ومجموعة اختيارات ، حيث تفي الإجابة باختيار فقرة واحدة من بين الفقرات المتعددة مع ملاحظة أن الاستبيان مرقما من (01) إلى (33) .

أ- المقابلة الشخصية :

استخدم الباحث المقابلة الشخصية المفتوحة، كأداة لجمع بيانات البحث وقد استخدم هذه الأداة مع بعض الشخصيات العلمية الرسمية.

قام الباحث بمقابلة شخصية مفتوحة مع بعض الشخصيات العلمية ممن يعملون في مجال الإدارة المحلية في الوحدات الإدارية للمحافظات موضع الدراسة ،وكانت هذه المقابلات بغرض وضع الاستبيان الخاص بالبحث (أداة البحث الرئيسية) في صورته الأولية، التي تم تقديمها للخبراء المختارين كمحكمين(صدق الخبراء)،وقد تم تحديد المحاور الرئيسية والفرعية وترتيب العبارات الخاصة بكل محور واختيار ميزان التقدير المناسب قبل عرضه على الخبراء، وكذلك اختيار خطة المعالجة الإحصائية المناسبة لطبيعة البيانات الخاصة بالاستبيان.

**ب. المقابلة الشخصية مع بعض الشخصيات الرسمية:**

قام الباحث بمقابلة شخصية مفتوحة مع بعض الشخصيات الرسمية ذات الصلة الوثيقة بالإدارة المحلية اليمنية، وكانت هذه المقابلات بغرض جمع المعلومات العلمية الخاصة بالدراسة الميدانية ، للبحث وكذلك للحصول على بعض الكتيبات، والتقارير، والسجلات والوثائق، ولائحة النظام الأساسي الخاصة بالإدارة المحلية ، فضلا عن تسهيل مهمة الباحث في تطبيق الاستبيان الخاص بالبحث، والتعرف على أهم أرائهم في كيفية تطوير مجال تسيير نظام الإدارة المحلية في الوحدات الإدارية .

**4- الأداة الرئيسية المقننة (المقياس):**

هو أحد أدوات جمع البيانات والمعلومات الرئيسية في هذه الدراسة وقد قام الباحث انطلاقا من شكل البحث بتقسيم مقياس معتمدا في بنائه على طبيعة الإجراءات التطبيقية للبحث والتي تمثلت في:

**4/1- تحديد محاور الأداة:**

قام الباحث بالمسح الشامل لجميع ما أمكن الحصول عليه من المراجع والدراسات تناولت فعالية تسيير الوحدات الإدارية المحلية ، ولم يجد الباحث أية دراسات يمكن الرجوع إليها، لكنه اعتمد على المراجع من الكتب والوثائق والسجلات في بناء وتحديد

محاور الاستبيان، بالإضافة إلى ذوي الاختصاص من الأكاديميين وتوصل إلى إحدى عشر محورا هم:التخطيط-التنظيم-التوجيه-الرقابة-التنسيق-الكادر البشري-محاور الجانب التقييم للمشاريع الإنمائية –المشاركة الشعبية-مستوى الانجاز- اتخاذ وصنع القرار الإداري _ المشاركة في الخطط الإنمائية والاستثمارية....

**4/2- صياغة التساؤلات الخاصة بكل محور:**

قام الباحث بصياغة جميع التساؤلات التي يريد الإجابة عليها أسفل كل محور، ويشار هنا إلى أنه قد تم الاستعانة بالمراجع العلمية، والملاحظة العلمية المقصودة والمقابلات الشخصية، الوثائق والسجلات، بالإضافة إلى الدراسات والمقالات العلمية المرتبطة بموضوع هذه الدراسة في وضع التساؤلات.

**4/3- عرض الاستبيان في صورته الأولية على المحكمين:**

قام الباحث بعرض الاستبيان في صورته الأولية على مجموعة من الخبراء الأكاديميين في مجال الإدارة العامة، وإدارة الأعمال، والمختصين ، وعلى الأكاديميين في كليات العلوم الإدارية والإنسانية، وذلك بغرض التأكد من مايلي:

-كفاية ومناسبة محاور الاستبيان.

-كفاية ومناسبة الأسئلة أسفل كل محور.

-سلامة الصياغة ووضوح تساؤل من تساؤلات الاستبيان.

-إعادة صياغة وتعديل أي تساؤل يحتاج إلى ذلك.

-شمولية واتزان وموضوعية التساؤلات ومناسبتها لكل محور.

-إضافة ما يرونه مناسبا من التساؤلات.

-حذف مايرونه غير مناسب من التساؤلات.

وتم توزيع الاستبيان من صورته الأولية (15) واحد وعشرون خبيرا قام (12) منهم بالتعاون مع الباحث وتم الاستفادة من خبراتهم، وامتنع (3) ثلاثة خبراء بالتعاون مع الباحث أو الإدلاء بآرائهم حول تقديم هذا الاستبيان، وقد كان عدد التساؤلات قبل العرض على الخبراء (180) تساؤلا، وكانت موزعة على (11) إحدى عشر محورا هي كالأتي:

جدول ( 01)

يوضح عدد المحاور وعدد فقرات كل محور قبل عرضها على الخبراء

| تسلسل | المحور | العدد |
|---|---|---|
| 1 | التخطيط | 15 |
| 2 | التنظيم | 15 |
| 3 | التوجيه | 15 |
| 4 | الرقابة | 13 |
| 5 | التنسيق | 15 |
| 6 | التنمية البشرية | 25 |
| 7 | التدريب | 25 |
| 8 | صنع القرار الإداري | 15 |
| 9 | التفويض | 10 |
| 10 | المعوقات | 12 |
| 11 | المخرجات ومستوى الانجاز | 20 |
| | مجموع الفقرات | 180 |

وبعد عرض الاستبيان على مجموعة الخبراء وصل عدد تساؤلات الاستبيان إلى(110) موزعة على المحاور التي لم يتغير عددها، حيث أصبح عدد التساؤلات أسفل كل محور(10) تساؤلات، وتم حذف (77) تساؤلا منهم لعدم مناسبتها ووضوحها وأخطاء في صياغة البعض منها وتشابه بعضها،كما تم إدماج بعض التساؤلات مع بعضها البعض،كما تمت عمليات إحلال وتبديل لبعض التساؤلات أسفل كل محور من محاور الاستبيان ولم يتم إضافة أي تساؤلات.

جدول ( 02 ) يوضح عرض استمارة الاستبيان على الخبراء.

| الخبراء | | عدد المحاور | | عدد التساؤلات | | إعادة صياغة | إحلال وتبديل | إضافة | حذف |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| متعاون | غير متعاون | قبل العرض | بعد العرض | قبل العرض | بعد العرض | | | | |
| 16 | 5 | 11 | 11 | 180 | 110 | 19 | 18 | - | 77 |

**- توزيع استمارات الاستبيان :**

قام الباحث بتوزيع الاستمارات على عينة البحث تمثلت في بأن الباحث قد قام بتوزيع حوالي عدد (250) استمارة استبيان، على المعنيين من القيادات المحلية (الشعبية والتنفيذية والجماهيرية) عينة البحث، في المحافظات المشار إليها مسبقا، إلا إن عدد الاستمارات المسترجعة والتي تم تعبئتها ورجوعها إلى الباحث هو (100) استمارة استبيان، ..وأعطى لكل إداري وموظف ومواطن محلي نسخة من الاستبيان ، أعدت له مقدمة تبين كيفية الإجابة على الفقرات وذلك كان في الفترة الزمنية من6-2008/12/7.

جدول ( 03 )

- تاريخ البدء والانتهاء لكل مرحلة من مراحل إعداد استمارة الاستبيان (المقياس)

| المراحل | الإجراءات التنفيذية للاستبيان | تاريخ البدء | تاريخ الانتهاء |
| --- | --- | --- | --- |
| الأولى | عرض استمارة الاستبيان على الخبراء | -10-10 2008 | 2009-01-16 |
| الثانية | التطبيق الأولي للاستمارة (عينة استطلاعية) | 2008-12-6 | 2009-02-26 |
| الثالثة | تطبيق استمارة الاستبيان على عينة البحث | 2009-6-5 | 2009-12-15 |

**- تصحيح فقرات الاستبيان :**

قام الباحث بتصحيح فقرات الاستبيان بإعطاء كل فقرة الوزن المناسب وذلك وفقا لإجابة أفراد العينة على سلم التقييم، والتي اعتمدها الخبراء ملحق ( 01 )وبناءا على أن صياغة الفقرات كان على اتجاه واحد وهو السلم الثلاثي تم إعطاء أوزان الفقرات كالأتي:

| نعم | إلى حد ما | لا |
| --- | --- | --- |
| 3 | 8 | 1 |

**- تحليل الفقرات إحصائيا:**

بعد أن جمع الباحث الاستمارات من عينة البحث ، وحصل على الإجابات قام باحتساب الدرجة الكلية لكل فرد من أفراد العينة وذلك ناتج من جمع أوزان فقرات المقياس، ومن اجل اختيار فقرات صادقة من مقياس فعالية الوحدات الإدارية (من وجهة نظر الإداريين) والكشف عن الفقرات المميزة، فقد قام الباحث بتحليل فقرات الاستبيان إحصائيا وذلك لاستخراج قوة تمييز كل فقرة واختيار الفقرات المميزة. إذ تعد عملية

حساب القوة التمييزية للفقرات خطوة مهمة جدا في بناء المقياس ومن الطرق الشائعة في تحليل فقرات المقياس.

**¢. الJTøq5:**

صدق الاختبار أو المقياس يشير إلى الدرجة التي يمتد إليها في قياس ما وضع مـن أجله فالاختبار أو المقياس الصادق، هو الذي يقيس بدقة كافة الظاهرة التي صمم لقياسـها ولا يقيس شيئا بدلا منها أو بالإضافة إليها [(1)].

ويجب أن تكون القضية العلمية صادقة في جميع الظروف والمناسبات حتى تكون ثابتـة الصدق،فيجب أن تصدق في كل زمان ومكان إذا توافرت ظروف مشابهة للظروف التـي صدقت فيها للمرة الأولى[(2)].

***f*. اqlGتار الJTøq5 :**

إن المستوى الذي يبلغه البحث من حيث الجودة والصدق ، لا يتوقف على الاختيـار الصحيح للعينة أو الاختبار الموفق لأنسب منهاج البحث ، بل لابد أن يراعي الباحث مدى كفاءة الأدوات التي يستخدمها لجمع البيانات .

كما تعتبر مقاييس الصدق من أهم المقاييس التي يحرص الباحث على مراعاتهـا عنـد القيام بالبحث، ضمانا لعامل الموضوعية حتى يمكن التحكم في الجوانب الذاتية .

ويقصد بالصدق صحة الاختبار لقياس ما وضع لقياسه أو صـلاحية الأسـلوب أو الأداة لقياس ماهو قياسه .

وكما اشرنا سابقا بـأن الباحث قد قام بعرض استمارات الدراسة والاستبيان على دكاترة وأساتذة محكمين، ومشهود لهم بمستواهم العلمي وتجربتهم الميدانية فـي مجـال الإدارة العامة والتنظيم .

---

(1) محمد حسن علاوي و محمد نصر الدين رضوان، **القياS في التربGية الرياضية وYم الOنƧØ الرياضØي** . ط1 ، القاهرة : دار الفكر العربي ، 1979، ص 291 .

(2) مروان عبد المجيد إبراهيم ، **طر5 ومناهƛ الGحK العمي في التربGية الqGنية والرياضية** ، عمـان: الـدار العلميـة الدولية للنشر،2002،ص29.

**- الوسائل الإحصائية المستخدمة في البحث Important statistical Methids**

استخدم الباحث النظام الإحصائي spss .

- في هذه الدراسة استخدم الباحث في عملية تفريغ معلومات الجداول المبينة في الدراسة على :

$$\text{كا2المحسوبة} = \text{كا} \frac{(\text{القيمة المشاهدة} - \text{القيمة المتوقعة})^2}{\text{القيمة المتوقعة}} = \text{النسبة المئوية المطلوبة}\ \%$$

عند مستوى الدلالة 0.05

**- مجالات البحث :**

**أ. المجال المكاني :**

تم تحديد المجال المكاني لهذه الدراسة لمجموعة محددة من المحافظات والوحدات الإدارية المحلية وهي على وجه التحديد ( م/ صنعاء – م/الحديدة – م/ شبوة – م/ أب ). وتم اختيار في هذه المحافظات الأربع والتركيز على الموظفين الإداريين والمختصين في مجال الإدارة المحلية ، وأيضا القيادة الإدارية المحلية الرسمية والشعبية بالإضافة إلى المواطن المحلي في وحدته الإدارية .

**ب. المجال الزماني :**

تم ذكره مسبقا في المراحل الثلاث المخصصة لإعداد وتصميم استمارة البحث ، ومن ثم توزيعها على عينة البحث المحددة وفقا للخطوات الثلاث المبينة بالجدول رقم ( 03 ).

**ملاحظة هامة:**

هناك ملاحظات يمكن تدوينها على الأشخاص (عينة البحث) الذين تسلموا استمارة استبيان ميدانية الخاصة بموضوع البحث نذكر منها على سبيل المثال .

**- عينة البحث :**

إن غالبية الذين تجاوبوا مع استمارة البحث بجدية غالبتهم من فئة الشباب والذين يتراوح أعمارهم بين 25-50 سنة، وكذلك بالنسبة للأفراد العاديين والذين يمكن أن نعتبرهم مواطنين محليين مقيمين في محافظاتهم.

- صعوبة إيصال استمارة البحث الميدانية إلى بعض القيادات العليا المحلية المحافظين وذلك نظرا لصعوبة الاتصال بالقيادات العليا (المحافظين)، وكذا القيادات التنفيذية مدراء المراكز والنواحي بالمحافظات، ويعود ذلك إلى معوقات أمنية بسبب الإجراءات الأمنية المشددة وخاصة مع الظروف التي تعاني منها بلادنا في ظل الظروف السائدة بسبب الحرب ضد المتمردين والخارجين على النظام والقانون (الحوثيين)، وأيضا بسبب تدهور الأوضاع الأمنية في بعض محافظات الجمهورية اليمنية مما أدى إلى انخفاض عدد الاستمارة الميدانية المسترجعة من قبل المبحوثين (عينة البحث).

- إن أغلبية المشاركين الذين شاركوا بآرائهم في الدراسة الميدانية هم من فئة الذكور ونسبة قليلة من فئة الإناث، ويرجع ذلك إلى انخفاض نسبة الإناث وتمثيلها للقيادات الشعبية المحلية بصفة خاصة، وأيضا إلى صعوبة حصول المرأة على المقاعد في المجالس المحلية المنتخبة ووصولها إلى تمثيل المرأة في المجالس المحلية في معظم محافظات الجمهورية، ويرجع ذلك نتيجة للعادات والتقاليد التي تعوق وصول المرأة لهذه المجالس المحلية، وأيضا عدم إعطاء المرأة حقها الكامل في تمثيلها الجيد في الانتخابات المحلية ومن ثم وصولها إلى مناصب القيادات المحلية والشعبية.

- بالنسبة للحالة التعليمية سواء للقيادات المحلية، أو القيادات الشعبية ممثلة بقيادة المجلس المحلي، نلاحظ من خلال استمارات الاستبيان بأن هناك نسبة قليلة حاصلين على شهادة عليا والبعض الأخر حاصلين على شهادة متوسطة، والغالبية العظمى لا تملك أي مؤهلات علمية سوى القراءة والكتابة، وقليل من الخبرة التي تعمد عليها في تسيير وإدارة الوحدات المحلية وتصل نسبتهم حوالي 75% تقريبا.

وعلى الرغم من ذلك هناك تطورا ملحوظ في المستوى التعليمي للقيادات الشعبية المحلية أعضاء المجالس المحلية المنتخبة نتيجة لبعض الدورات العلمية التي تقررها بعض الوحدات المحلية، والمعتمدة في برامجها التدريبية بغرض رفع و تدريب كفاءة القيادات المحلية الشعبية والتنفيذية.

أود الإشارة إلى أن الهدف الرئيسي من الاستبيان هو معرفه الدور الجوهري الذي تقوم به القيادات المحلية، سواء كانت شعبية أو تنفيذية أو تطوعية من قبل الإفراد ودورها في تحقيق التنمية المحلية في اليمن، وكذا تقييم دور هذه القيادة من خلال الانجازات المتعلقة بالمشاريع التنموية، وهل لها دور جوهري في هذه المجالات. ومدى انعكاساتها على الوحدة المحلية وكذا المواطن المحلي اجتماعيا، واقتصاديا، وثقافيا.

## ثانيا: - عرض وتحليل ومناقشة النتائج:

### II.- عرض وتحليل ومناقشة نتائج الدراسة الميدانية:

**- سوف يتم مناقشة المحاور حسب الترتيب وهي كما يأتي :**

1. **محور صفات رئيس الوحدة المحلية :**(المحافظين - مدراء المديريات - أعضاء المجالس المحلية)

**جدول رقم (1- 33)**

**- الصفات والمهارات التي يتصف بها رئيس الوحدة المحلية.**

| البيــــان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • القدرة على تحمل المسئولية<br>• القدرة على الحسم واتخاذ القرار<br>• الإخلاص والأمانة<br>• التعليم والخبرة<br>• الأخلاق وحسن التصرف<br>• الاستقامة والعدل<br>• القدرة على الانجاز بكفاءة وتحقيق الأهداف . | 24<br>26<br>-<br>24<br>12<br>26<br>12 | % 24<br>% 26<br>-<br>% 24<br>% 12<br>% 26<br>% 12 | 29,4 | 12,59 | 6 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

وفقا للجدول فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (6) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وبالنظر إلى أرقام الجدول أعلاه ومن خلال بياناته يتضح لنا أن هناك أراء متعددة حول سمات وصفات التي يجب على رئيس الوحدة المحلية التحلي بها، ووفقا لبيانات الجدول رقم (01-33)

، نرى أن أرقام النسب تتفاوت من بين أراء المبحوثين والتي تؤيد الصفات التالية الذكر حسب أولوياتها وهي على الترتيب : الاستقامة، والعدل، الأخلاق وحسن التصرف، والمعاملة، والتعليم والخبرة، والإخلاص، والأمانة، والقدرة على الحسم واتخاذ القرار، القدرة على الانجاز بكفاءة وتحقيق الأهداف...).

ومن خلال النزول الميداني في الوحدات المحلية موضع الدراسة التي تمكنت من زيارتها والتماس أراء المبحوثين، أفادوا لي بأن هذه الصفات نادرا ما تتوفر في بعض القيادات المحلية، وخاصة وان غالبية تعيينهم في هذه المناصب يرجع أساسا لاعتبارات سياسية، وحزبية، أو قبلية، دون الرجوع إلى المعايير العلمية والموضوعية المتعلقة باختيار القيادات الإدارية والمحلية وتعيينهم في مناصب عليا في الدولة، وهذا ما تم ذكره مسبقا في شروط التعيين والاختيار القيادات الإدارية والمحلية لشغل المناصب العليا في الدولة، للمزيد من المعلومات يمكن الرجوع إلى الفصل الرابع من البحث.

- أما فيما يخص الشق الثاني من سؤال استمارة الاستبيان وهي مبينة كالتالي :

## جدول رقم (2-33)

**2. الأنماط القيادية التي يتبعها رئيس الوحدة المحلية في إدارة شؤون الوحدة المحلية.**

| البيـان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • توجيه العمل باستخدام سلطة العقاب والثواب. | 38 | 38 % | 33,06 | 5,99 | 2 |
| • توجيه العمل من خلال الخبرة. | 08 | 08 % | | | |
| • الإقناع والاستشارة. | 54 | 54 % | | | |
| المجموع | 100 | 100 % | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

بالرجوع إلى الجدول رقم (2- 33) يتبين لنا أن القيادات المحلية والتي لها القدرة على التعايش مع المواطنين المحليين والتعرف على مشاكلهم وأخص بالذكر القيادات التنفيذية (المحافظين)،

ومن خلال زيارتي الميدانية لبعض محافظات الجمهورية، ومنها المحافظات موضع الدراسة، لمست من بعض المسئولين وكذا المواطنين وهم المرجع الأساسي في المعلومات، حيث أكدوا لي بأن المحافظ متعاون مع أبناء محافظته وعادة ما يسألهم عن أوضاعهم وأحوالهم وظروفهم المعيشية، كما أنة يقوم بزيارتهم ومشاركتهم في المناسبات وحضور التعازي الخاصة بهم، وقد عبر بعض هؤلاء المحافظين الذي استطعت أن أتحاور معهم واجري لقاء سريع معهم وسنحت لي الفرصة بذلك، بأنة يعتبر نفسه مواطن محلي بالدرجة الأولى، ويصف نفسه بأنه يعمل في المحافظة كمواطن مسئول عن منطقته ومحافظته أكثر من كونه محافظ.

كما يمكن القول بأن كلما كانت الوحدة المحلية (المحافظة) كثافة عدد سكانها محدودة، كلما سهل ذلك على رئيسها أن يتعايش مع مواطنيها ويلتمس همومهم وقضاياهم ومشاكلهم، ويستطع أن يشاركهم في وضع الحلول الضرورية لها، فلابد على القائد المحلي أن يضع نفسه موضع مرؤسية فيلتمس مشاعرهم ويدرك الاحتياجات الرئيسية لهم، ويعمل على توصيلها إلى الجهات المعنية للمطالبة بها وتوفيرها حسب الإمكانيات المتاحة للسلطة المركزية.

كما أن من العوامل المؤثرة في سلوكيات النمط القيادي لرئيس الوحدة المحلية يتمثل بالتكوين العلمي، والتنشئة السياسية، والخلفية المهنية، التي تؤثر على النمط السلوكي لرئيس الوحدة المحلية.

كما ان المحافظ أو رئيس الوحدة المحلية قد يتبع النمط الدكتاتوري ويقوم باتخاذ القرار بنفسه دون أن يشاركه احد في ذلك، أو قد يكون استشاريا، فيستشير مرووسية دون أن يشركهم في اتخاذ القرار وقد يكون ديمقراطيا، حيث يقوم بعقد اجتماعات ثم يتم اتخاذ القرار بطريقة جماعية، وبذلك يكون قد أشرك تابعية وجميع الأعضاء في عملية صنع واتخاذ القرار.

## جدول رقم(3-33)

### 3. الأسلوب الذي يتبعه رئيس الوحدة المحلية في اتخاذ القرار.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • عقد اجتماعات ثم اتخاذ القرار بطريقة جماعية.<br>• جمع المعلومات واتخاذ القرار بنفسه.<br>• جمع المعلومات واستشارة الأعضاء ثم اتخاذ القرار بنفسه. | 40<br>26<br>34 | % 40<br>% 26<br>% 34 | 3 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (4-33)

### 4. نمط اتخاذ القرارات الإدارية للقيادات المحلية.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • اتخذ القرار ثم استشير العاملين في الإدارة.<br>• احدد المشكلة وبدائل حلها ثم اعرض الأمر على العاملين.<br>• أضع المشكلة على العاملين لأحصل على اقتراحاتهم وأرائهم<br>• اترك الحرية للعاملين في اتخاذ القرار المناسب.<br>• الاحتفاظ بالرأي في الاعتراض والرفض. | 28<br>16<br>30<br>02<br>24 | % 28<br>% 16<br>% 30<br>% 02<br>% 24 | 26 | 9,49 | 4 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول **(3-33)** فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أصغر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ← وهذا يدل على عدم تحقق الدالة الإحصائية الحسابية، أما بالنسبة للجدول **(4-33)** فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وبالرجوع إلى الجدول رقم (3-33) و الجدول رقم (4-33) يتبين لنا أن أراء المبحوثين قد اختلفت في تحديد الأسلوب الذي يتبعه رئيس الوحدة المحلية في عملية صنع القرار، حيث يرى حوالي (40 %) من عينة البحث أن القيادة الشعبية ممثلا بأعضاء المجالس المحلية ترى أن رئيس الوحدة المحلية يتبع الأسلوب الديمقراطي في عملية صنع القرار من خلال عقد الاجتماعات ثم التوصل إلى اتخاذ القرار بطريقة جماعية، بينما يرى الفريق الأخر أن نحو (26 %) من عينة القيادات التنفيذية (مدراء المديريات والنواحي والمراكز) بان رئيس الوحدة المحلية يتبع الأسلوب الاستشاري في عملية صنع القرار عن طريق جمع المعلومات واستشارة تابعية ثم اتخاذ القرار بنفسه، وهناك فريق أخر لهم رأي أخر حيث يرى حوالي (34 %) منهم أنة يتبع الأسلوب الديمقراطي في تسيير الوحدة المحلية في إدارته لها.

ومن خلال نتائج الدراسة الميدانية، ووفقا لاستمارات الاستبيان الموزعة على عينة البحث، يتبين بمقدور شخص بمفردة تسيير وقيادة منظمة أو وحدة محلية وإدارية بكاملها، دون الرجوع والاستعانة بالآخرين سواء كان هؤلاء الأفراد مساعدون، أو استشاريون أو موظفون أو عمالا، وبالتالي يكون القرار الإداري فعالا، وناجحا، واستراتجيا، إذا اعتمد على استشارة الآخرين، فمثلا في اليابان على سبيل المثال،حيث يقال إن سر نجاح الإدارة اليابانية **(النظريةZ)** في اتخاذ القرارات يعود إلى أن العمال يستشارون في أمور ومجال العمل.

ومما لا يدع مجالا للشك أن المشاركة في عملية اتخاذ القرار الإداري تواجه التحديات والمشكلات اليومية لصناع القرار، حيث وان المشاركة تجعل القرارات أكثر واقعية وأكثر قبولا للتنفيذ من قبل أفراد الجماعات المحلية، أيضا اثنت الدراسات والتجارب أن هناك ارتباطا ايجابيا بين المشاركة وزيادة الإنتاجية وفعاليتها، إذ أنة كلما كانت المشاركة قائمة على أسس صحيحة وسليمة كان نشاط المنظمة أكثر ايجابية وفعالية.

## الجدول رقم (5-33)

**5. هل تساهم القيادات المحلية في مشروعات التنمية.**

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعم<br>• لا | 44<br>56 | % 44<br>% 56 | 1,44 | 3,84 | 1 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (6-33)

**6. طبيعة ونوع مساهمة القيادات المحلية في مشروعات التنمية.**

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • جمع المعلومات والبيانات.<br>• تقديم الاقتراحات.<br>• جمع التبرعات والإعانات.<br>• الاشتراك في أعمال اللجان.<br>• متابعة التنفيذ.<br>• تقديم التبرعات والمساعدات. | 24<br>28<br>12<br>14<br>14<br>08 | % 24<br>% 28<br>% 12<br>% 14<br>% 14<br>% 08 | 18,5 | 11,07 | 5 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

ووفقا للجدول (5-33) فإن معامل كاي2 المحسوبة أصغر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (1) ← وهذا يدل على عدم تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وبالمقابل نجد أن الجدول (6-33) يتبين لنا بأن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (5) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الحسابية.

وفيما يتعلق بالجهود التي تقوم بها القيادات المحلية في مجال مشروعات التنمية المحلية تحدد من خلال الاستبيان الموزعة على فئة المبحوثين، حيث يتبين لنا أن هناك عدة صور تشارك بها القيادات المحلية تساهم في عمليات مشروعات التنمية المحلية، وقد تتمثل هذه المشاريع في مياه الشرب، ومحطات توليد الكهرباء، والصيانة، وبناء المدارس...الخ من مشاريع التنمية المحلية، وبالرجوع إلى الجدول رقم (5-33) والجدول رقم (6-33) والتي تعكس الأرقام المبينة فإن

الجدول مدى مساهمة القيادات في مشاريع التنمية، وما هي الإخفاقات التي تحد من مشاركتها في تلك المشاريع المحلية.

## الجدول رقم (7-33)

**7. مدى وجود خطة للتنمية المحلية.**

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعم<br>• لا | 76<br>24 | % 76<br>% 24 | 27,04 | 3,84 | 1 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (8-33)

**8. الجهة التي تقوم بالدور الرئيسي في صناعة خطة التنمية المحلية.**

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • رئيس الوحدة المحلية. | 38 | % 38 | 79,71 | 12,59 | 6 |
| • رئيس المجلس المحلي. | 28 | % 28 | | | |
| • المجلس التنفيذي للوحدة المحلية. | 08 | % 08 | | | |
| • أعضاء المجلس المحلي(محافظات – مديريات - مراكز). | 14 | % 14 | | | |
| • إدارة التخطيط بالوحدة المحلية. | 06 | % 06 | | | |
| • وزارة التخطيط. | 04 | % 04 | | | |
| • وزارة الإدارة المحلية. | 02 | % 02 | | | |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدولين أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (1)، (6) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وفيما يتعلق بخطة التنمية المحلية ووجودها في الوحدات المحلية في كافة محفظات الجمهورية، يمكن القول بأنة من المنطقي أن يكون هناك خطط تنموية، لأنة لا يمكن أن يتم تنفيذ المشاريع التنموية في الوحدات المحلية بدون خطة محلية، بل أن قانون الإدارة المحلية اليمني قد منح لكل

وحدة محلية الحق في إقرار واقتراح مشروعات التنمية المحلية الخاصة بها، وان الشخص الموكل إلية هذه العملية هو رئيس الوحدة المحلية (المحافظ) وباستشارة رئيس المجلس المحلي، حيث يقوم بعرضها على أعضاء المجالس المحلية واستشارتهم ومن ثم إقرارها، وبعد ذلك يتم الرفع إلى الجهات المعنية في وزارة الإدارة المحلية، وبالاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية وبالتعاون مع الوزراء، والتنسيق معهم للربط بين الخطط التنموية للمحافظات والخطة العامة للدولة.

وبالرجوع إلى الجدول رقم (7-33) يؤكد غالبية أراء المبحوثين بأن هناك خطط في الوحدات المحلية بنسبة عالية تصل إلى (76%)، بيما يرى مجموعة أخرى بأن الخطط في الوحدات المحلية ليست موجودة وإنما تأتي من الجهات المركزية، أي أن الوحدات المحلية لا تقوم بإعدادها وإقرارها، وإنما تأتي مفروضة من السلطة المركزية وتصل هذه النسبة إلى (24%)، كما يؤكد أراء بعض المبحوثين وهم فئة قليلة بأن الخطة المحلية غالبا ما يقوم باعتمادها رئيس الوحدة المحلية وهذه النسبة تصل إلى (38 %).

## جدول رقم (9-33)

**9. طبيعة المشاركة في صناعة خطة التنمية المحلية.**

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعم<br>• لا | 32<br>68 | % 32<br>% 68 | 6,48 | 3,84 | 1 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (10-33)

## 10. أسباب عدم مشاركة القيادات المحلية في صنع الخطة المحلية.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • عدم توفر البيانات المعلومات.<br>• عدم توجيه الدعوى للمشاركة.<br>• تدخل الحكومة المركزية في وضع وتعديل الخطة.<br>• احتكار جهة معينة لوضع الخطة. | 18<br>50<br>14<br>18 | 18 %<br>50 %<br>14 %<br>18 % | 6,7 | 7,82 | 3 |
| المجموع | 100 | 100 % | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول (10-33) فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أصغر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (1)، (3) ← وهذا يدل على عدم تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وبالرجوع إلى بيانات الجدول رقم (10-33) نجد أنة من المفترض أن عملية إعداد خطة التنمية المحلية يشارك فيها الجميع سواء كانت قيادات شعبية محلية، أو تنفيذية، وذلك وفقا لقانون الإدارة المحلية الذي يؤكد ضرورة المشاركة من جميع القيادات الشعبية، والتنفيذية، بل والجماهيرية، لأبناء المحافظات الإدارية المحلية في كافة عموم محافظات الجمهورية، إلا أن الجدول رقم (10-33) يشير إلى هناك نسبة قليلة من القيادات الشعبية والتنفيذية لا تشارك في إعداد وصنع الخطة، ويرجع ذلك إلى اعتقاد هذه القيادات بأن الحكومة المركزية تفرض وتتدخل في عملية وتعديل مشروعات الخطط التي تضعها الوحدات المحلية، وهذه النسبة تصل إلى (14 %)، وهذا بدورة يؤدي إلى امتناع فئة من القيادات الشعبية والتنفيذية من المشاركة في صنع وإعداد خطة التنمية المحلية، وبالتالي تكون المشاركة الشعبية لهذه القيادات ضعيفة.

## 11. طبيعة المشاركة الشعبية:

### - المشاركة الشعبية وفقا للجدول رقم (11-33)

| البيـــان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعـــم | 60 | % 60 | 4 | 3,84 | 1 |
| • لا | 40 | % 40 | | | |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (1) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

إن المشاركة الشعبية لها أهمية بالغة في المجتمع المحلي، وهي في نفس الوقت مفيدة للسلطات المحلية فهي تقوم بدور ايجابي من خلال التعرف على أوجه القصور والتعرف علـى رغبـات المواطنين، أضف إلى ذلك كون المشاركة الشعبية تعد القناة الرئيسـية للمـواطنين لتوصـيل رغباتهم إلى المسئولين، والذين بدورهم يؤثرون في عملية صنع القرار بما يخـدم مصـالحهم، ولكي تتحقق هذه الفائدة يتطلب ذلك أن يكون المواطنون والموظفون المحليون على درجة عالية من الوعي والأمانة، وبالنظر إلى الجدول أعلاه رقم (11-33) نلاحظ أن المشاركة الشعبية في برامج ومشروعات التنمية المحلية التي تقوم بها الوحدات المحلية نسبتها (60%)، بينما الإفراد الذين لم يؤيدوا وجود مشاركة شعبية نسبتها تمثل (40%)، وهذا يدل على أن المشاركة الشعبية تشير إلى تدني المشاركة في بعض المحافظات، وتزداد نوعا ما في محافظات أخـرى، وهـذا يرجع أساسا ومن وجهة نظر الباحث إلى مدى تفاعل القيادات الشعبية والتنفيذية مع أبناء الوحدة المحلية، التي يكون لدى أفرادها وعي بمفهوم وأهمية المشاركة المحلية ودورة فـي تحسـين المشاريع التنموية في الوحدات المحلية.

## جدول رقم (12-33)

## 12. مدى دعم المواطنين المحليين في عملية انتخابات المحافظين في الوحدات المحلية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعم<br>• لا | 90<br>10 | % 90<br>% 10 | 6,4 | 3,84 | 1 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (1) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

إن منح الحق الانتخابي للمواطن يمثل ركن أساسي وهام من أركان نظام الحكم المحلي، وإذا فقد النظام المحلي هذا الركن أصبح النظام غير شرعي، وإذا كان القائم بالعملية الانتخابية (المواطن) غير واعي للنظام الانتخابي " التغيير نحو الأفضل"، قد يصل بة الحال إلى أن ينتخب أشخاص غير أكفاء، وبالتالي وصولهم إلى السلطة مما يؤدي إلى فشل النظام وانهياره، وإذا كان المواطن القائم بالعملية على درجة عالية من الوعي فان الأشخاص الذين يصلون إلى السلطة يكونون ذات كفاءة مما يؤدي إلى رفع الكفاءة الإدارية، وبالتالي رفع مستوى الخدمة الذي يؤدي بالضرورة إلى دفع عجلة التنمية إلى الإمام مما ينعكس آثار هذه العملية ايجابيا على المجتمع المحلي.

كما إن مسألة انتخابات رؤساء الوحدات المحلية (المحافظين)، تعد خطوة ايجابية وتطورا ايجابيا في نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، حيث مثلت هذه الخطوة والعملية أساس ترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية الفعلية، وأيضا الركيزة الأساسية لترسيخ مبدأ الديمقراطية في الانتخابات المحلية في الجمهورية اليمنية، وقد حظيت هذه التجربة بالقبول والترحيب من كافة جماهير المواطنين المحليين وكذا القوى السياسية بمختلف انتماءاتها، بل وقاموا بتأييد هذه الانتخابات والمشاركة فيها بكل الجهود المتوفرة لديهم، وبالرجوع إلى بيان الجدول رقم (12-33) نجد أن فريق أراء المبحوثين يؤيدون عملية الانتخابات المحلية لرؤساء الوحدات المحلية بنسبة عالية تصل إلى (90%)، وهي نسبة علية جدا وهذه النسبة العالية للمبحوثين والتي تشير إلى اهتمام المواطنين بدعم وتأييد عملية الديمقراطية المحلية، بينما هناك نسبة قليلة لا يؤيدون هذه العملية ويفضلون أسلوب التعيين وتصل نسبتهم إلى حوالي (10%) وهي نسبة ضعيفة جدا.

## جدول رقم (13-33)

### 13. أشكال المشاركة الشعبية في مشروعات وبرامج التنمية المحلية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • التمويل. | 08 | % 08 | 6,7 | 9,49 | 4 |
| • الإدارة. | 02 | % 02 | | | |
| • التبرع بالأموال. | 10 | % 10 | | | |
| • التعاون وبذل الجهود. | 34 | % 34 | | | |
| • تقديم الأفكار والمقترحات. | 46 | % 46 | | | |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

بالنسبة للجدول رقم (13-33) يتضح لنا أن هناك نوع من المشاركة الشعبية في مشروعات التنمية المحلية، والتي تقوم بها الوحدات المحلية (المحافظات - المراكز والمديريات) ، ونعني بالمشاركة الشعبية أساسا هي المشاركة في الشئون المحلية،وهي مساهمة المواطن في أنشطة تنفيذية وعملية تتعلق مباشرة بالبيئة والوحدة المحلية التي يعيش فيها، أي تتعلق بقضايا هامة في حياته كنظافة البيئة، والإنارة والمياه، والصرف الصحي، والتعليم، والخدمات الصحية،...الخ) ، وبالتالي فإن مشاركة المواطن ضرورية على اعتبار أن المواطن قد استطاع التأثير على صناع القرار، من خلال الاهتمام بمطالبهم واحتياجاتهم وأنها سوف تكون موضع الاعتبار والحسبان.

وبالرجوع إلى الجدول السابق نجد أن أشكال المشاركة الشعبية تأخذ صورا متعددة، حيث يرى فريق المبحوثين أن الإدارة تأتي في الرتبة الأولى ثم تليها تقديم الأفكار والمقترحات، ويليها التعاون وبذل الجهود، انظر الأرقام والنسب في الجدول رقم (13-33)، بينما تأتي الأخيرة وهي التبرع بالأموال والتمويل بنسبة ضعيفة تصل إلى (10%)، نظرا لانخفاض دخل الأفراد في الوحدات المحلية.

## جدول رقم (14-33)

### 14. أسباب عدم وجود مشاركة المواطنين في مشروعات وبرامج التنمية المحلية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • انخفاض دخل الفرد<br>• غياب الحافز لدى المواطنين<br>• اعتماد المواطنين على الحكومة<br>• عدم الأخذ بآراء ومقترحات المواطنين | 28<br>18<br>12<br>42 | 28 %<br>18 %<br>12 %<br>42 % | 6,7 | 7,82 | 3 |
| المجموع | 100 | 100 % | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (3) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وبالنظر إلى الجدول يتبين لنا أن هناك وحدات محلية تنعدم فيها المشاركة الشعبية، وبالتالي غياب الجهود الذاتية التي تساهم في دعم مشروعات التنمية المحلية، ولعل من أهم أسباب ذلك يأتي أولا إلى نقص الموارد المالية، وانخفاض مستويات دخول الأفراد بالنسبة لمعظم المواطنين المحليين، أيضا تساهم عوامل أخرى منها شيوع الاتجاهات الاتكالية والانعزالية، وغياب النظرة التخطيطية، وغلبة النزعة البيروقراطية على أجهزة الإدارة المحلية، وانخفاض الوعي لدى أفراد الوحدة المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى ضياع وإحباط مبادرات العمل الجماعية والفردية في مجال الأنشطة التطوعية لحل المشكلات العامة بالجهود الذاتية، وضعف الرقابة الداخلية على أنشطة المشاريع التنموية، وقصور بعض التشريعات واللوائح، وكذلك اختلال القيم والمعايير السلوكية للمجتمعات المحلية، التي أدت هذه الأسباب إلى ضعف الانتماء، والتماسك، والاقتناع بدور العمل الجماعي في بعض محافظات الجمهورية .

## جدول رقم (15-33)

## 15. طريقة مساعدة الوحدة المحلية للمواطنين على القيام بمشروعات في مجال التنمية المحلية.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • المساعدة في الحصول على قروض بأسعار مناسبة. | 30 | 30 % | 11,2 | 7,82 | 4 |
| • المساعدة في الحصول على منح مالية. | 20 | 20 % | | | |
| • تقديم المساعدات والخبرات الفنية. | 10 | 10 % | | | |
| • تسهيل الحصول على إعفاءات ضريبية. | - | - | | | |
| • دعم المشروعات الحرفية التقليدية الصغيرة. | 40 | 40 % | | | |
| المجموع | 100 | 100 % | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وفيما يتعلق بمسألة المعونات والمساعدات التي تقدمها الوحدة المحلية للمواطنين والتي تكون مصدرها ديوان المحافظة، والذي يتولى توزيعها (المحافظ) رئيس الوحدة المحلية، بهدف تدعيم القيام بمشروعات استثمارية صغيرة للمساهمة في مجال التنمية المحلية، نجد أن الأولوية لهذه المساعدة وبالدرجة الأولى هي دعم المشروعات الحرفية التقليدية الصغيرة، حيث يرى غالبية المبحوثين من القيادات الشعبية والتنفيذية أن القيادة المحلية تقوم بدعم هذه المشاريع بنسبة تصل إلى (40%)، على اعتبار أن هذه المشاريع الحرفية تعود بالنفع على الوحدة المحلية (المحافظة التي ينتمي إليها)، وكذلك بالترويج الصناعي والحرفي للمشغولات والمنتجات المحلية التي يقوم بإنتاجها الأفراد، والتي تنعكس على الملامح السياحية للمنطقة والمحافظات اليمنية، وما تتمتع بها وتتميز عن غيرها من المحافظات، من خلال المنتوجات الحرفية الصغيرة والتي تعتبر في نفس الوقت مصدر دخل اقتصادي للفرد والوحدة المحلية، وبالتالي إنعاش الوضعية الاقتصادية لتلك الوحدات المحلية، وتحقيق تنمية محلية من خلال ارتفاع الإيرادات نتيجة دعم الدولة لمثل هذه الأعمال الحرفية اليدوية.

## جدول رقم (16-33)

## 16. مدى توافق الخطط مع تنفيذ المشروعات.

| البيــــان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعــــم<br>• لا | 38<br>62 | % 38<br>% 62 | 6,48 | 3,84 | 1 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (17-33)

## 17. دور عملية التخطيط في تحديد القوى العاملة التي تحتاجها المنظمة من القيادات الإشرافية على كافة المستويات الإدارية.

| البيــــان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعــــم<br>• إلى حد مــا<br>• لا | 16<br>52<br>32 | % 16<br>% 52<br>% 32 | 6,48 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدولين أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (1)، (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

بالنظر إلى الجدول رقم (16-33) وبالتمعن في الأرقام والنسب المبينة في الجدول نجد أن أراء غالبية المبحوثين ترى أن الخطط لا تتوافق مع تنفيذ المشروعات بنسبة تصل إلى (62 %)، بينما يرى الآخرون وهم أقلية بأن هناك توافق بين الخطط مع تنفيذ المشروعات المحلية، حيث يتفاوت تنفيذ المشروعات في المحافظة حسب أولوياتها، بمعنى أخر أن المشروعات التي تنفذ يتم انجازها وفقا للخطط العامة للدولة بالتنسيق مع رئيس الوحدة المحلية (المحافظ) ، والذي يتولى مهمة متابعة المشاريع التنموية في محافظته وتصل النسبة إلى (38 %).

أما بالنسبة للجدول رقم (17-33) والمتمثل حول دور التخطيط في تحديد القوى العاملة التي تحتاجها المنظمة من القيادات الإشرافية على كافة المستويات الإدارية، نجد نسبة الذين أجابوا بنعم هي (16%)، وهي تشير إلى انعدام التخطيط حول تحديد القوى العاملة التي تحتاجها المنظمة من القيادات الإشرافية على كافة المستويات الإدارية، وهذا يدل على سوء التخطيط وعدم استيعاب الكفاءات الإدارية والاستفادة منها في تطوير قدرات الجهاز الحكومي، نتيجة غياب القيادات الإشرافية في الجهاز الإداري للدولة.

بينما الآخرين والذين أجابوا بـ لا وهي نسبة تمثل (32 %) وتشير هذه النسبة إلى غياب التخطيط في أجهزة القوى العاملة، مما يؤثر على مرود الخدمات التي يقدمها الجهاز الإداري للمواطنين، وبالتالي فإن عملية التخطيط في تحديد القوى العاملة التي تحتاجها المنظمة من القيادات الإشرافية على كافة المستويات الإدارية ما تزال غير كافية.

**جدول رقم (18-33)**

**18. أسباب عدم تنفيذ المشروعات وفقا لخطط مشروعات التنمية.**

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • سوء الدراسة والتخطيط.<br>• نقص الموارد المالية.<br>• عدم توافر الموارد البشرية.<br>• غياب القيادة الفعالة.<br>• عدم تطابق الخطط مع الإمكانيات المتاحة. | 10<br>08<br>-<br>54<br>28 | % 10<br>% 08<br>-<br>% 54<br>% 28 | 73,2 | 9,49 | 4 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

إن من أهم الأسباب التي تؤدي إلى عدم تنفيذ المشروعات وفقا لخطط مشروعات التنمية المحلية يأتي في المقام الأول إلى انعدام العلاقة بين التخطيط والتنفيذ، وبالتالي هذه النتيجة تؤدي إلى تعثر تنفيذ بعض المشروعات المحلية وعدم تحقيق المستهدف منها، وبالنظر إلى الجدول رقم (18-33) فإن نسبة كبيرة من القيادات المحلية الشعبية والتنفيذية يرون أن مشروعات التنمية

المحلية يتم تنفيذها وفقا للمخططات الموجودة في مشروعات التنمية المحلية، وبنسبة تصل إلى (75%) بينما يرى الفريق الآخر من أراء المبحوثين بأنه ليست هناك أي علاقة بين التخطيط والتنفيذ، وتصل نسبتهم إلى (25%) ويرجعون الأسباب ذلك حسب الترتيب إلى نقص الموارد المالية، وغياب القياد الفعالة، وسؤ الدراسة والتخطيط، وعدم تطابق الخطط مع الإمكانيات المتاحة.

## جدول رقم (19-33)

### 19. طبيعة المشاكل التي تواجه الوحدة المحلية أثناء تنفيذ مشروعات التنمية.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • مشكلات مالية | 26 | % 26 | 47,2 | 9,49 | 4 |
| • نقص الكوادر الفنية | 10 | % 10 | | | |
| • عدم وجود تنسيق بين المجالس والإدارات | 20 | % 20 | | | |
| • الكفاءات الإدارية الماهرة | 02 | % 02 | | | |
| • عدم وجود سلطات إدارية كافية. | 42 | % 42 | | | |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

فهناك العديد من المشاكل التي تواجه تنفيذ مشروعات التنمية المحلية ويأتي أهم هذه المشكلات هي المشكلة المادية، وبالرجوع إلى الجدول رقم (19-33) من عينة المبحوثين القيادات المحلية الشعبية والتنفيذية، يتبن أن معظم الوحدات المحلية تعاني من النقص الشديد في الموارد المالية الذاتية، وذلك بسبب اعتمادها الرئيسي على الإعانات الحكومية، والتي لا تكون كافية لمواجهة احتياجات ومطالب المجتمعات المحلية، أضف إلى ذلك مدى تأثيرها على درجة استقلال هذه الوحدات، كما يؤدي الاعتماد على الإعانات الحكومية في كثير من الأحيان إلى توقف بعض المشروعات التي تعتمد على هذه الإعانات، نظرا لارتباطها المطلق بالمساعدات والإعانات الحكومية، حيث أنة في بعض الأحيان قد لا تقوم الحكومة بالوفاء بتعهداتها في مواعيدها المحددة لانجاز تلك المشاريع التنموية والمقررة بحسب الخطة العامة للدولة.

## جدول رقم (20-33)

## 20. طبيعة العلاقة بين رئيس المجلس المحلي وأعضائه وبين رئيس الوحدة المحلية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • متعاونان جدا<br>• غير متعاونين<br>• متعاونان إلى حد ما | 12<br>08<br>80 | % 12<br>% 08<br>% 80 | 99,24 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (21-33)

## 21. مدى استجابة القيادات التنفيذية لمقترحات وتوصيات المجلس المحلي.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • مستجيبة جدا.<br>• مستجيبة إلى حد ما.<br>• غير مستجيبة. | 12<br>70<br>18 | % 12<br>% 70<br>% 18 | 61,6 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدولين أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وبالنظر إلى الجدول رقم (20-33) نجد أن المبحوثين يرون بان طبيعة العلاقة بين رئيس الوحدة المحلية والمستويات الأعلى والأدنى تتخذ عدة مظاهر وأشكال يأتي على رأسها تلقي التعليمات والأوامر بنسبة عالية تصل إلى (80 %)، وهو ما يعبر عن عدم تمتع رؤساء الوحدات المحلية بقدر كبير من السلطات وحرية اتخاذ القرار، حيث أنة من المفترض في حالة وجود لا مركزية حقيقية أن تتخذ العلاقة بين رئيس الوحدة المحلية والمستويات الأعلى بشكل التوجيه في الأمور الضرورية فقط، كما أن هناك مجموعة أخرى ترى أن حوالي (08%) يرون أن العلاقة بين رئيس الوحدة المحلية والمستويات الأعلى تعبر عن علاقة تدخل مطلق في كل أمور الوحدة المحلية.

كما يرجع نجاح معظم مشروعات التنمية المحلية وحسب أراء المبحوثين، إلى عدة عوامل تأتي على الترتيب في التخطيط السليم، والمشاركة الشعبية، والقيادات المحلية الفعالة، توافر الخدمات الفنية والإدارية، وكفاية الموارد المالية، توافر الخدمات الأساسية.

**جدول رقم (22-33)**

**22. تقييم دور أعضاء [illegible] المحلي.**

| [illegible] | [illegible] | [illegible] | [illegible] % | [illegible] | [illegible] |
|---|---|---|---|---|---|
| 2 | 5,99 | 84,9 | % 06 | 06 | • [illegible] |
| | | | % 76 | 76 | • [illegible] |
| | | | % 18 | 18 | • [illegible] |
| | | | % 100 | 100 | [illegible] |

(0,05) [illegible]

**جدول رقم (23-33)**

**23. أسباب عدم تأدية أعضاء [illegible] المحلي لدورهم بصورة مرضية.**

| [illegible] | [illegible] | [illegible] | [illegible] % | [illegible] | [illegible] |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | 12,59 | 81,4 | % 16 | 16 | • نقص المعلومات والخبرة لدى الأعضاء . |
| | | | % 22 | 22 | • عدم توافر الخبرة ومعرفة بعض الأعضاء لدورهم. |
| | | | % 04 | 04 | • سوء الدراسة وغياب التخطيط السليم . |
| | | | % 08 | 08 | • عدم كفاية الموارد المالية. |
| | | | % 44 | 44 | • وجود خلافات وصراعات بين أعضاء المجلس . |
| | | | % 06 | 06 | • عدم وضوح الاختصاصات في قانون الإدارة المحلية. |
| | | | % 100 | 100 | المجموع |

(0,05) [illegible]

ووفقا للجدولين(22-33)، (23-33)، أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ، (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية

ومن خلال الجدول رقم (22-33) يتبين أن هناك نسبة تمثل (06 %) من المبحوثين ترى أن أعضاء المجالس المحلية يؤدون دورهم بصورة مرضية، أما الفئة الأخرى ترى أنهم يؤدون دورهم بصورة غير مرضية إلى حد ما بنسبة تصل إلى (76)، أما الفئة الأخرى من المبحوثين يرون أن الأعضاء لا يؤدون دورهم بصورة مرضية تصل نسبتهم إلى نحو (18 %)، وهذا يعود إلى أسباب متعددة منها : نقص الخبرة لدى بعض الأعضاء، وعدم وضوح الاختصاصات لبعض الأعضاء، وعدم كفاية الموارد المالية، وأيضا عدم معرفة معظم الأعضاء للدور الرئيسي الذي يقوم به في المجلس، وغياب اللوائح الإدارية التي تحدد اختصاصات أعضاء المجلس المحلي.

## جدول رقم (24-33)

## 24. دور الجمعيات التعاونية (هيئات التطوير التعاوني) في مجال التنمية المحلية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • لها دور ايجابي<br>• لها دور سلبي<br>• ليس لها دور | 56<br>12<br>32 | % 56<br>% 12<br>% 32 | 29,42 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (25-33)

## 25. أسباب تعثر الجمعيات التعاونية في انجاز مشروعات التنمية المحلية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • غياب المشاركة الشعبية.<br>• غياب توافر القيادة الفعالة<br>• نقص الموارد المالية. | 12<br>72<br>16 | % 12<br>% 72<br>% 16 | 68,2 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدولين أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2)، (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وتمارس الجمعيات التعاونية (هيئات التطوير التعاوني) في الفترات الزمنية السابقة، وعلى وجه التحديد من بداية السبعينات وحتى نهاية التسعينات دورا كبيرا في مجال التنمية المحلية، فهذه الجمعيات التعاونية لها دورا أساسيا وهاما في مساندة سياسات وبرامج التنمية بكافة إشكالها وصورها، ودون الخوض في التفاصيل عن دور هذه الجمعيات التعاونية ودورها الايجابي في التنمية، نكتفي بتحليل الجدول رقم (23-33) حيث تشير الأرقام والنسب ومن خلال أراء المبحوثين والمتمثلة بالقيادة الشعبية والتنفيذية المحلية بأن الجمعيات التعاونية تلعب دورا بارزا وايجابيا في مجال التنمية المحلية، وتصل هذه النسبة إلى (56 %) من أفراد عينة المبحوثين للقيادات الشعبية والتنفيذية.

وبالنسبة للجدول رقم **(25-33)** والذي يوضح أهم أسباب تعثر الجمعيات التعاونية في انجاز مشروعات التنمية المحلية، يتمثل أساس في غياب القيادة الفعالة، حيث يرى غالبية المبحوثين وبنسبة عالية جدا تصل إلى (72%)، من بين الاختيارات الأخرى المسببة لتعثر مشاريع الجمعيات التعاونية في اليمن، وهذا يدل على أهمية القيادة الفعالة والتي تلعبه من دور استراتجي في نجاح مشروعات التنمية المحلية التي تقوم بانجازها.

**جدول رقم (26-33)**

**26. المشاكل التي تواجه الجهاز الإداري (وزارة الإدارة المحلية) لدى قيامها بمهمة التدريب بصفة عامة.**

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • النقص الحاد في برامج التدريب والتأهيل.<br>• عدم ملائمة برامج التدريب لطبيعة ومتطلبات الأعمال الإدارية.<br>• ضعف مستوى التخطيط لعملية التدريب. | 18<br>60<br>22 | % 18<br>% 60<br>% 22 | 32,5 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي$_2$ المحسوبة أكبر من كاي$_2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

حيث يعتبر التدريب احد العوامل الرئيسية والهامة في تنمية مهارات الإفراد وصقل خبراتهم في مجالات العمل الإداري، وبالتالي تؤدي إلى إفراز القيادات الإدارية الكفؤة، والفعالة، والإبداعية، وبالرجوع إلى الجدول رقم (24-33) ومن خلال نتائج التي توصلنا إليها من استمارات الاستبيان لفئة المبحوثين، يتضح لنا أن أهم المشاكل التي تواجه الجهاز الإداري للوزارة المعنية بالوحدات المحلية لعملية التدريب، تتمثل أساسا في عدم ملائمة برامج التدريب لطبيعة ومتطلبات الأعمال الإدارية، وأيضا النقص الحاد في برامج التدريب، حيث بينت نتائج الدراسة الميدانية أن نسبة (60 %) من مجموع أفراد العينة تؤيد هذه الحقيقة وهي نسبة عالية، وهذا يدل على عدم مساهمة عامل التدريب في تنمية وصقل مهارات وخبرات العديد من المديرين والقياديين صانعي القرار الإداري في الجهاز الإداري للدولة، بينما يرى نسبة قليلة من المبحوثين عن عدم جدوى عملية التدريب نتيجة لعدم الاهتمام بعملية التدريب وهي نسبة تصل إلى (22 %) من عينة البحث.

### جدول رقم (27-33)

### - مدى ملائمة وكفاية البرامج التدريبية المعدة من (وزارة الإدارة المحلية) للعاملين في الوحدات الإدارية المحلية

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي$_2$ المحسوبة | كاي$_2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • كافية.<br>• كافية إلى حد ما.<br>• غير كافية. | 04<br>62<br>34 | % 04<br>% 62<br>% 34 | 51 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (28-33)

## - طرق التدريب المفضلة من اجل تحسين الأداء وتطوير الفعالية الإدارية.

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • التدريب أثناء الخدمة بالممارسة العملية.<br>• التدريب بالمعاهد الإدارية المتخصصة.<br>• التدريب خارج الوطن. | 45<br>20<br>35 | % 45<br>% 20<br>% 35 | 9,60 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدولين أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية، (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وعودة إلى الجدول رقم (27-33) ومن خلال الأرقام والنسب الموجودة في الجدول ترى عينة المبحوثين للقيادات التنفيذية، والشعبية المحلية، بأن معظم بل وغالبية البرامج التدريبية المعدة من الجهة المعنية بالتدريب للعاملين في الوحدات الإدارية المحلية غير كافية، وتصل نسبتها إلى (34%) وهذا يدل على ضعف عملية التدريب في وحدات الجهاز الإداري (وزارة الإدارة المحلية)، مما يستلزم ذلك بضرورة الاهتمام الكبير بالعملية التدريبية من خلال عقد دورات تدريبية عامة، أو متخصصة، وذلك من اجل تطوير وتنمية المهارات والقدرات الإدارية لدى القيادات الإدارية والمحلية في الجهاز الإداري للدولة، بينما ترى فئة قليلة من عينة البحث بأن برامج التدريب كافية بنسبة ضعيفة تصل إلى (04 %) وهي نسبة منخفضة.

وفي المقابل الجدول الأخر رقم (28-33) وبالرجوع إلى بياناته يتضح لنا بأن غالبية أراء المبحوثين تفضل التدريب خارج الوطن، لماله من مزايا علمية ومالية تعود بالنفع على المتدرب، على اعتبار أن التدريب في الخارج يكسب الشخص المتدرب معارف ووسائل علمية ومعرفية كبيرة، تؤدي إلى صقل وتنمية مهارات إطارات وقيادات العاملين في الجهاز الإداري للدولة وتصل هذه النسبة إلى (35%).

## جدول رقم (29-33)

## - مدى استجابة ومرونة أنظمة الرقابة بالوزارة (الإدارة المحلية) واستيعابها للمستجدات والمتغيرات.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي$^2$ المحسوبة | كاي$^2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعم<br>• إلى حد ما<br>• لا | 08<br>72<br>20 | % 08<br>% 72<br>% 20 | 70,15 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

## جدول رقم (30-33)

## - مدى ملائمة معايير الرقابة المعمول بها في الوزارات الحكومية (الإدارة المحلية) مع أهدافها.

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي$^2$ المحسوبة | كاي$^2$ جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • نعم<br>• إلى حد ما<br>• لا | 04<br>76<br>20 | % 04<br>% 76<br>% 20 | 86,63 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

وفقا للجدولين أعلاه فإن معامل كاي$^2$ المحسوبة أكبر من كاي$^2$ الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الإحصائية الحسابية.

وفيما يخص الرقابة الإدارية والتي تقوم بها الإدارة الرقابية في الوزارات الحكومية والتي تساهم في تحقيق فاعلية الجهاز الإداري للدولة، فنظام الرقابة الفعال هو الذي يؤدي إلى التوازن السليم بين المرونة في ممارسة الأعمال المطلوبة، وبين الخضوع للمساءلة، وهذه الرقابة تشمل جميع المجالات المختلفة في النشاط الإداري سواء كانت حكومية مركزية، وغير مركزية إدارة محلية، كما تعتبر الرقابة الإدارية المحلية أمرا ضروريا في حالة قيام اللامركزية في الإدارة، سواء لاتخاذ القرارات الجوهرية في الوحدة الإدارية، لان النظام الرقابي يتوفر المعايير والمقاييس الخاصة بالأداء وتحليل البيانات، وهذه العمليات تعتبر أساسية من اجل عملية اتخاذ

القرارات الإدارية الصائبة، أو توفير الأسس القانونية للعلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية مما يساعد على المحافظة على وحد الدولة.

وعليه يمكن القول بأن الغاية الأساسية للرقابة والتي تقوم بها الإدارة الرقابية بوزارة الإدارة المحلية على وحداتها الإدارية المختلفة، هي رقابة تعمل من اجل الحد من سؤ استخدام الموارد العامة، وتحسين أداء الخدمات العامة، كما أنها تؤدي إلى منع الانحرافات قبل وقوعها، إلى جانب التأكد من تحقيق النتائج المطلوبة وفقا للأهداف والسياسات الموضوعة سلفا.

وبالرجوع إلى الجدولين (29-33)، (30-33) يتبين من الجدول بأن أنظمة الرقابة تكون مستجيبة للمتغيرات والمستجدات الإدارية في الوزارة الحكومية مع طبيعة الإعمال الإدارية، وفقا لعينة البحث (فئة البحث) فان مجموعة منهم قد أجابوا بأنها مستجيبة بنسبة ضعيفة تصل إلى (08%)، وإما المجموعة الأخرى فقد أجابوا بأنها مستجيبة إلى حد ما بنسبة عالية تصل إلى (72%)، أما بقية العينة فقد أجابوا بأنه غير مستجيبة للمتغيرات بنسبة تصل إلى تصل(20%)، وهذا يدل على أن النظام الرقابي في إدارة الأجهزة الحكومية بالوحدات الإدارية المحلية، لا يزال يعاني من قصور في تطبيق آليات ووسائل الرقابة الفعالة، وهذا ما تبين من خلال إجابات فئة المبحوثين والذي أشاروا إلى ضعف وسائل الرقابة وعدم ملائمتها مع الأهداف المقررة لها.

**جدول رقم (31-33)**

**31. السلطات المخولة لرئيس الوحدة الإدارية لاتخاذ القرارات الإدارية.**

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • إلى حد كبير<br>• إلى حد ما<br>• لا | 10<br>70<br>20 | % 10<br>% 70<br>% 20 | 62,63 | 5,99 | 2 |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الحسابية.

بالنظر إلى الجدول أعلاه ومن خلال الأرقام المدونة في الجدول (31-33) يتضح لنا بأن السلطات المخولة لرئيس الوحدة الإدارية لاتخاذ القرارات الإدارية ومنحة الصلاحيات في اتخاذ القرارات الإدارية، تظل مرهونة بتلقي الأوامر من الحكومة المركزية، وبالرجوع إلى الجدول يتبين لنا أن هناك فئة قليلة من المبحوثين يؤيدون تمتع رئيس السلطة المحلية عملية اتخاذ القرارات الإدارية، وهذه النسبة تصل إلى (10%) وهي نسبة ضعيفة جدا، بينما يرى فريق أخر من فئة المبحوثين بأن رئيس الوحدة المحلية يملك سلطة اتخاذ القرار إلى حد ما بنسبة تصل إلى (70%)، وهذا يدل على أن رئيس الوحدة المحلية يتأثر بعوامل متعددة تضعف من سلطات مسئول الوحدة المحلية في اتخاذ القرار الإداري، وهذه العوامل قد تكمن في تأثير البيئة المحلية، أو قد تتمثل في ضغوطات خارجية تأتي من خارج البيئة المحلية.

**جدول رقم (32-33)**

**32. مدى مشاركة المرؤوسين والأفراد العاملين في الوحدة الإدارية في عملية صنع القرارات.**

| البيانات | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • اتخذ القرار ثم استشير العاملين معي. | 16 | % 16 | 45 | 9,49 | 4 |
| • احدد المشكلة وبدائل حلها ثم اعرض الأمر على العاملين. | 30 | % 30 | | | |
| • أضع المشكلة على العاملين لأحصل على اقتراحاتهم وأرائهم. | 46 | % 46 | | | |
| • اترك الحرية للعاملين في اتخاذ القرار المناسب. | 04 | % 04 | | | |
| • الاحتفاظ برأي في الاعتراض. | 04 | % 04 | | | |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 المحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (2) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الحسابية.

فيما يتعلق بمدى مشاركة المرؤوسين والأفراد العاملين في الوحدة الإدارية في عملية صنع القرارات الإدارية، نود الإشارة إلى ملاحظة هامة وفقا للمعلومات المبينة بجدول (32-33) ، إلى أن عملية المشاركة في صنع القرارات تعتمد أساسا على طبيعة وأهمية الأشخاص العاملين

في الوحدة الإدارية من حيث حجمها وطبيعة عملها، فالوحدة الإدارية التي يكون فيها عملية صنع القرار يتسم بالطابع المركزي، يقل فيها مساهمة المشاركة للمرؤوسين والأفراد العاملين في الوحدة الإدارية التي يكون فيها صنع القرار، مقارنة بالوحدات الإدارية التي تكون فيها صنع القرار لامركزي ، وبالرجوع إلى الجدول السابق يتضح لنا من خلال أراء المبحوثين بأن هناك نسبة عالية من القيادات المجلية تأخذ باستشارة ومقترحات العاملين في الوحدة الإدارية، دون الالتزام بعملية إشراكهم في صنع القرار الإداري وبنسبة تصل إلى (46%)، وهذا يدل على أن القيادات المحلية وفقا لهذه النسبة تعتبر قيادات محلية تتسم بالأسلوب الغير ديمقراطي، وبالتالي تتصف هذه القيادات بأنها سلبية، ليس لديها القدرة على تحمل المسئولية والمبادرة في توجيه الأفراد، بينما هناك فئة أخرى ترى بأن هناك قيادات محلية تأخذ بآراء وأفكار العاملين بالوحدة المحلية، وتشاركهم في عملية اتخاذ القرار وبنسبة تصل إلى (30%) وهي نسبة متوسطة وهذا يشير إلى أن هذه القيادات تتسم بالأسلوب الديمقراطي في عملية صنع القرار المحلي.

## جدول رقم (33-33)

## 33. تقييم الدور الحالي للأجهزة المركزية لجهاز الخدمة المدنية.

## (سياسات زيادة رفع معدلات الأداء لدى العاملين)

| البيان | عدد التكرار | النسبة % | كاي2 المحسوبة | كاي2 جدولية | درجة الحرية |
|---|---|---|---|---|---|
| • تطوير هيكلة الأجور ونظم المكافآت والعلاوات الدورية | 46 | % 46 | 40,2 | 9,49 | 4 |
| • تطوير نظم الحوافز المادية والترقيات | 36 | % 36 | | | |
| • تهيئة الظروف الاجتماعية للعمل و تحسين برامج العلاقات الإنسانية للعاملين | 04 | % 04 | | | |
| • العمل على إشباع الحاجات الأساسية للعاملين | 14 | % 14 | | | |
| • تبسيط الإجراءات | - | - | | | |
| المجموع | 100 | % 100 | | | |

مستوى الدلالة (0,05)

ووفقا للجدول أعلاه فإن معامل كاي2 لمحسوبة أكبر من كاي2 الجدولية عند مستوى الدلالة (0,05)، ودرجة الحرية (4) ← وهذا يدل على تحقق الدالة الحسابية.

وبالنسبة للجدول رقم (33-33) حيث ترى غالبية أراء عينة المبحوثين فيما يخص سياسات زيادة رفع معدلات الأداء لدى العاملين، أو ما يسمى بالرضاء الوظيفي، إلى التركيز على تطوير هيكلية الأجور ونظم الحوافز والعلاوات المادية، وأيضا تطوير نظام الحوافز المادية والترقيات، لمالها من اثر ايجابي على نفسية ومعنويات العاملين في الجهاز الإداري للدولة، وهذه النسبة لفئة المبحوثين من القيادات الشعبية والتنفيذية تصل إلى (46%)، وهي نسبة عالية جدا نتيجة لتردي الدخل لدى معظم العاملين، بينما هناك نسبة قليلة من عينة المبحوثين تركز على إشباع الحاجات الأساسية للعاملين ونسبتها تصل إلى (14 %).

## النتائج والاستنتاجات :

من خلال العرض السابق لنتائج وبيانات ومعلومات الدراسة الميدانية والتي تم توزيعها على فئة المبحوثين والمسترجع منها حوالي (100) استمارة استبيان وبعد التدقيق لهذه الأرقام في الجداول السابق ذكرها أمكننا أن ندون هذه المعلومات عن هذه الدراسة الميدانية التي قمنا بها وهي كالأتي :

- ❖ إن معظم الذين تسلموا استمارات الاستبيان غالبيتهم من فئة الشباب والذين يتوفر لديهم وعي بأهمية البحث العلمي وأيضا لتفاعلهم مع طبيعة الدراسة، على اعتبار أن هذه الدراسة سوف تساعدهم في الأخذ بآرائهم واقتراحاتهم من اجل تغيير الأوضاع السيئة والغير مرغوبة، وأيضا لاعتقادهم بأن التغيير لمستقبل أفضل ضرورة حتمية لابد منها وذلك بالتعبير بالرأي والأفكار وحرية التعبير كجزء من الديمقراطية السائدة في المجتمع المحلي.
- ❖ تبين نتائج الدراسة الميدانية بأن هناك قصور في الوعي لدى غالبية القيادات الشعبية والتنفيذية لمفهوم التنمية المحلية، حيث اعتقد الكثير منهم بأن عملية التنمية المحلية هي عبارة عن تقديم خدمات اجتماعية مثل توفير مياه الشرب، والكهرباء، والصيانة...الخ من الخدمات الاجتماعية فقط، والبعض الأخر اعتبر أنها استيعاب للبطالة من الشباب الخريجين من الجامعات والمؤسسات التعليمية فقط، غير أن التنمية المحلية تعد مفهوم شامل للجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية.
- ❖ تظهر الدراسة إلى أهمية الاهتمام بالعمل الجماعي المتمثل في الجمعيات التعاونية (هيئات التطوير التعاوني) ، لمالها من إسهامات كبيرة في تطور التنمية المحلية في الوحدات المحلية في اليمن، وعلى وجه الخصوص تعد هذه الجمعيات لها الفضل الأكبر في إنشاء وتأسيس العديد من المؤسسات التعليمية، والخدمية، والخيرية، والاجتماعية في اليمن، فكان لها الأثر في تحقيق توسع وتطور ايجابي في هذه المجالات الخدمية، والتي انعكست ايجابيا على المواطن والمجتمع المحلي في تلك المجالات، وفي هذا الجانب تؤكد الدراسة على ضرورة دعم الجهود الذاتية للمواطنين من اجل إقامة وانجاز المشاريع التنموية، التي تحقق نهضة اقتصادية، واجتماعية للوحدات المحلية، وذلك لن يتحقق إلا من خلال إشراك القطاع الخاص في هذه

المجالات من خلال إقامة مشروعات إنتاجية استثمارية، تستفيد منها جميع الأطراف على حد سواء المجتمع المحلي وأيضا القطاع الخاص (التجار).

- أيضا من خلال هذه الدراسة يتضح لنا بضرورة الاهتمام بالأعمال اليدوية والحرفية التقليدية للمنتجات الوطنية المحلية، لما لها من اثر ايجابي على المجتمع والمواطن المحلي وأيضا تحث رؤوساء الوحدات المحلية والجهات المعنية، بدعم مثل هذه المشاريع وضرورة تقديم كافة التسهيلات المادية والمعنوية لأصحاب هذه الإشغال الحرفية التقليدية، كونها تعكس التطور الاقتصادي، والسياحي للوحدة المحلية، وتعمل على تشجيع القطاع السياحي في اليمن، وهذا يعد رافد اقتصاديا استراتجيا للمجتمع المحلي والعام.
- على ضوء الدراسة الميدانية والتي تشير إلى تعثر بعض المشاريع الإنمائية في بعض الوحدات المحلية وعدم تحقيق انجاز المستهدف من المشاريع، ونخص بالذكر محافظات الجمهورية اليمنية موضع الدراسة، ويعود ذلك لأسباب عدة منها غموض العلاقة بين التخطيط والتنفيذ، وعدم وجود التخطيط السليم، وعدم إجراء دراسات جدوى علمية وفنية اقتصادية للمشروعات، وكذلك ظهور العديد من المشكلات والتي من أهمها : نقص الموارد المالية وشحتها في بعض المحافظات، وكذا نقص الكوادر من ذوي الخبرة الفنية، وعدم وجود سلطات وصلاحيات كافية لدى القيادات المحلية، بشأن اتخاذ القرار الإداري في انجاز المشروعات الإنمائية والاستثمارية.
- هناك مشروعات خدمية وتنموية واستثمارية للوحدات المحلية موضع الدراسة، حققت نجاحا في انجازها، ويرجع سر نجاحها إلى التخطيط السليم، واعتماد الميزانية لها بشكل سليم، وأيضا توفر القيادات الشعبية والتنفيذية، التي تملك حس وطني كبير تسهر وترعى مصالح مواطنيها المحليين في الوحدة المحلية، إلى جانب توفر القطاع الخاص المتعاون، والذي يساهم بدور كبير بدعم هذه المشاريع، كونها شريك أساسي في التنمية، وأيضا دور المجتمع المحلي من خلال المشاركة الشعبية ودعمها لانجاز ا مشاريع التنمية المحلية.
- أثبتت نتائج هذه الدراسة الميدانية فيما يخص عملية دعم الجماهير الشعبية لمسألة انتخابات ورؤساء الوحدات المحلية (المحافظين) ، أنها حققت تطورا ايجابيا وقفزة نوعية في مسار الحكم المحلي في اليمن، على اعتبار أن هذه الخطوة تعد حجر

الأساس الذي يرتكز علية الحكم المحلي، وأنها سوف تعزز مسار اللامركزية الإدارية والمحلية في اليمن، ومن خلال نتائج الدراسة الميدانية لاحظنا مدى استجابة القيادة الشعبية والتنفيذية لهذه العملية الانتخابية للمحافظين ومدي تأييدهم الشديد لها، وأنها سوف تكون لها دورا في نجاح الحكم المحلي، وترسيخ مبدأ اللامركزية الإدارية والمحلية في اليمن.

- ❖ فيما يخص مسألة عملية تدريب القيادات الشعبية والتنفيذية تؤكد نتائج الدراسة الميدانية على ضرورة إعطاء هذا الجانب أهمية كبيرة، واهتمام بالغ لما له من دور ايجابي في تأهيل وصقل الخبرة والكفاءة لدى هذه القيادات، وبالتالي ينعكس على خلق وإفراز قيادات إدارية ناجحة، تستطيع تحقيق الأهداف المسطرة والإستراتجية للوحدات الإدارية والمحلية.
- ❖ وأخيرا فيما يتعلق بعملية تقييم القيادات المحلية الشعبية والتنفيذية فقد أظهرت الدراسة الميدانية بأن التقييم لابد أن يكون على أساس حجم الانجازات للمشاريع التنموية والاستثمارية التي يتم انجازها والتي تقوم بالإشراف عليها في وحداتها المحلية.

# ƻ YƘƽǩl ǨdžǞǩl

## ʃYƘǾǟǩl ʒوﺪǩ ɳǾǫɯǟɋƽǯǩl ǟƘəǿl
## Ǽə ɳǾǫƮǯǩl ɳǿǯǅɋǩl Ǽə
## ɳǿǄǯǿǩl ɳۑʒǸǶǯƪǩl

إما في هذا الفصل السادس لهذه الدراسة سوف يتناول الباحث المحاور التالية :

**- الآفاق المستقبلية لدور القيادة في التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية :**

*- دور القيادة الإدارية والسياسية في محاربة الفساد الإداري على المستوى المحلي

*- تقييم دور القيادة في التنمية المحلية في أجهزة السلطة المحلية.

-معايير تقييم برامج التنمية المحلية(القيادة والتنمية المحلية في الميزان)

* دور الاستثمارات الحكومية في تحقيق التنمية المحلية في الوحدات المحلية.

- منهجية إصلاح إدارة الحكم المحلي باليمن

* - الإمكانيات المستقبلية للتنمية المحلية في الجمهورية اليمنية.

* - تنمية قيادة هيئات الحكم المحلي اليمني.

- تطوير وتحسين مهارات التدريب للعاملين في وحدات الجهاز الإداري للدولة

- تشجيع البحوث العلمية في مجال الإدارة المحلية

*الخلاصة والاستنتاجات.

**تمهيد:**

إن مصير الأمم والشعوب في العالم يتحدد على نجاح أو فشل القيادة التي تتولى مهام وإدارة هذه الشعوب، ويأتي ذلك نتجه لما تتحمل هذه القيادات من المسئوليات الكبيرة لمواجهة تحديات التنمية في كافة مجالات الحياة المتعددة، سياسيا، واقتصاديا، واجتماعيا، وثقافيا... الخ وفي هذا الجانب يمكن تقييم دورا هذه القيادات وخاصة في الدول النامية (المستضعفة) ومنها اليمن، من خلال إنجازاتها في مجال التنمية المختلفة، وتحقيق اكبر قدر ممكن من مشاريع التنمية بهدف تحقيق نهضة اقتصادية للمجتمع، وأيضا تحقيق تنمية شاملة ومستدامة في معظم قطاعات الحياة.

وبالعودة إلى الإنجازات التي تحققت في الجمهورية اليمنية نجد أن من أعظم المنجزات التي تحققت لليمن في العقد الأخير من القرن العشرين هو إنجاز تحقيق الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990 وهي الوحدة التي تمت في عصر كانت الدول فيه تتجزأ وتتفارق فيه الشعوب، ومع هذا الحدث الكبير الذي حققه اليمنيون، وبفضل هذه الوحدة اليمنية المباركة، تم الإعلان عن نظام سياسي جديد يقوم على التعددية السياسية والحزبية وترسيخ النظام الديمقراطي وتحقيق المشاركة الشعبية، وقد كان لقيادتنا السياسية الخيرة في اليمن الفضل بعد الله سبحانه وتعالى في تحقيق تلك التحولات، وعلى الرغم من كل تلك التحولات الكبرى في حياة شعبنا والذي حققه اليمنيون، إلا إن العهد الجديد لدولة الوحدة قد ورثت تركة كبيرة من المشكلات الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية، وخاصة ضعف النمو الاقتصادي وتزايد حالة الفقر والبطالة وتدهور في الأحوال المعيشية والاجتماعية.

إلا أن بلادنا اتخذت سياسات إصلاحات لمواجهة تلك المشكلات، حيث دخلت بلادنا في برامج الإصلاح الاقتصادي، والسياسي، والإداري، وفي هذا الفصل الأخير لهذه الدراسة، سوف يتطرق الباحث إلى الإنجازات التي حققتها القيادة في كافة المجالات الحيوية في جميع محافظات الجمهورية، وأيضا دور القيادة السياسية، والإدارية، والقوى السياسية اليمنية، لمواجهة المشكلات والصعوبات التي نعاني منها، وفي مقدمة تلك المشكلات تأتي مشكلة الفساد والذي يشكل خطرا كبيرا على حاضر البلاد ومستقبلة، بل يهدد كل مكتسبات التنمية والنمو والتطور الذي يتطلع إلية كافة أفراد المجتمع، وصولا لحياة حرة وكريمة ورفض كل حياة العبودية والقهر ضد الشعوب.

وفي هذا الفصل سوف يتناول الباحث المحاور التالية :

## الآفاق المستقبلية لدور القيادة في التنمية المحلية في الجمهورية اليمنية :

في هذا المبحث سوف يتناول الباحث الإمكانيات المستقبلية للقيادة المحلية من خلال ما تتوفر لديها من مقومات علمية وعملية تساعدها على تحمل المسؤولية للقيام بعملية التنمية المحلية، وهنا يتفق الباحث مع الرأي القائل بأن التنمية المحلية عملية مجتمعة وشاملة ومتكاملة وهادفة لتقدم المجتمع وارتقائها باستمرار، والتنمية المحلية تشمل التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والاقتصادية، والإدارية، ولا يمكن تحقيق أي واحدة منها دون تحقيق الأخرى والعكس صحيح، ولهذا لابد من تكامل جميع أبعاد التنمية المحلية واستغلال جميع الموارد والإمكانات المحلية المتاحة، من أجل رفع مستوى المواطنين المحليين والنهوض بالمجتمعات المحلية.

كما نود الإشارة إلى أن هناك علاقة قوية بين القيادة المحلية وكل بعد من إبعاد التنمية المحلية من حيث ما يلي :

أ. **القيادة المحلية**: هي القناة الرئيسية لتوصيل مطالب المجتمع المحلي واحتياجاته ومشاكله التي يعاني منها، كما يستطيع القائد المحلي (المحافظ) أن يؤثر على المواطنين المحليين وأن يكسب ثقتهم ومشاركتهم الايجابية في صنع وتنفيذ مشروعات وبرامج التنمية المحلية، التي تهدف إلى تنميتهم ورفع مستوى معيشتهم اقتصاديا، واجتماعيا، وثقافيا... الخ.

ب. **القيادة المحلية هي عملية اختيار**: والاختيار هو جوهر وظيفة القائد المحلي، ومن ثم فإن اختيار برنامج أو مشروع ما يعكس إلى حد بعيد نمط القيادة المحلية من خصائصها النفسية والسلوكية، وأساليبها في التعامل ومواقفها من قضايا التنمية والتغيير.

وعليه يمكن القول بأن القيادة تلعب دورا كبيرا في عملية التنمية المحلية، من خلال تحديد المطالب والوقوف إمام المشكلات التي يواجهها المجتمع المحلي، ووضع الحلول والبدائل الممكن اختيارها، وترجمة الخطط والسياسات إلى أفعال وأعمال على أرض الواقع.

ونظرا لهذه الأهمية البالغة للقيادات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية، فإن الباحث سوف يتطرق إلى المواضيع التالية :

## I. دور القيادة الإدارية والسياسية في محاربة الفساد الإداري على المستوى المحلي:

يعتبر الفساد الإداري من المشكلات الأكثر انتشارا والهامة التي تعيق مسار التنمية في الدول النامية، وبالرغم من الدعوات المتكررة من أجل الحد من ظاهرة الفساد من خلال تحقيق مستويات عالية من السلوك الأخلاقي في الخدمة العامة، وكذا صدور العديد والتي لا تحصى من القواعد والقوانين والمواثيق والتشريعات لدعم محاربة الفساد، فإنه عند الممارسة الفعلية يسود انتهاك تلك القواعد والتشريعات بدرجة متباينة في الأجهزة الإدارية وتؤثر بصورة مباشرة على عملية الإصلاح الإداري، والاقتصادي، والتنمية، وبالتالي تؤدي إلى إعمال وتداعيات كثيرة تؤثر في نهاية المطاف على مصالح المواطنين وتعرضها للضياع، كما تؤدي إلى انخفاض معنويات الأفراد وفقدان الثقة بالجهاز الإداري بل بالنظام السياسي برمته، كما أن استفحال الفساد تصبح النتيجة سلبية على أداء وفعالية الجهاز الإداري للدولة، ومن ثم تراجع عملية التنمية المحلية في كافة المجالات المختلفة سياسيا، واقتصاديا، واجتماعيا، وإداريا... الخ.

وفي المجتمع اليمني أخذت قضية الفساد أهمية كبيرة حيث تحظى باهتمام واسع من قبل القيادة والمجتمع، بل أصبح تحدي مواجهته والحد منه يعد مطلبا شعبيا يلقى رواجا لدى جميع فئات المجتمع، وممثلي قطاعات العام والخاص على حد سواء، وصار الكلام عن الفساد مادة يومية تتناولها الصحافة والصحفيين، بل أن الخطاب الحكومي والرسمي أبدى اهتماما واضحا بهذه القضية منذ عام 2005م حيث تبنت الحكومة دعم الجهود الرامية إلى الحد من ظاهرة الفساد بعد موجات الغضب الشعبي ضد فشل السياسات الحكومية في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، فأعلنت الحكومة ممثلة بقياداتها الرسمية عن إنشاء الهيئة العليا لمكافحة الفساد إلا أن الملاحظ أن نتائج الجهود الحكومية في هذا الجانب لا يزال محدودا والمعالجات ظلت شكلية وموسمية وفي هذا الفصل سوف نتناول عرضا تقويميا لدور الهيئة العليا لمكافحة الفساد في مواضيع لاحقة.

كما يعزوا الكثير من خبراء الإدارة إلى نشؤ الانحرافات الإدارية (الفساد) إلى ضعف الوازع الأخلاقي لدى العاملين على كافة المستويات الإدارية، كما إن ظواهر الفساد الإداري بشتى أشكاله وأنواعه له أثار سلبية على مسار التنمية المحلية، وهنا تستدعي الحاجة إلى أهمية أن تعالج هذه المشكلة (الفساد الإداري) من خلال إعداد برنامج متكامل

ومتعدد الجوانب والذي يدخل ضمن سياسة الإصلاح الإداري، والمالي للدولة، واللازمة لمواجهة هذه الظاهرة المنتشرة بين المجتمعات والتي تتفاوت من مجتمع إلى آخر.

وفي هذا السياق سوف يتناول الباحث الدور الجوهري والهام للقيادة الإدارية والسياسية في مواجهة ومحاربة الفساد الإداري على النحو التالي:

## 1. طرق وأساليب مكافحة الفساد على المستوى المحلي :

إن للفساد الإداري له آثار وخيمة على الفرد والمجتمع، ومسألة الحد من الفساد وتجفيف منابعه عملية معقدة، كما أن النجاح في معالجة الفساد الإداري يتوقف على النجاح في معالجة كشف مواقع وأسباب الفساد الإداري، وهناك إجماع عام من قبل المؤسسات المحلية والمنظمات الدولية المعنية بمحاربة الفساد على أن هناك طرق متعددة لمواجهة ظاهرة الفساد، وقبل الحديث عن هذه الطرق نود الإشارة إلى أن لظاهرة الفساد مدخلات (مسببات) ، ، فان لها مخرجات (آثار) تنعكس على المجتمعات التي تعاني من ويلات الفساد، وقد رصد الكثير من الدراسات المعنية بالموضوع العديد من تلك الآثار التي تفرزها ظاهرة الفساد نوجز أهمها: [1]

- ✓ الفساد يضعف النمو الاقتصادي للبلدان.
- ✓ يسهم الفساد في تردي نظم التعليم.
- ✓ تشويه عناصر النفقات الحكومية، وزيادة التكاليف الإدارية بسبب الخسارة والنقص في العوائد.
- ✓ يعظم انتشار الفساد من هجرة الكفاءات العلمية كنتيجة لتولي غير المؤهلين المناصب الحكومية، بسبب آليات المحاباة، والمحسوبية، والقرابة والفئوية،... الخ، مما يدع المجال فسيحا لتهميش القدرات والإمكانيات ذات التأهيل العلمي والفني من المشاركة في بناء وتنمية البلاد.
- ✓ اختلال النظام العام في البلاد.

---

(1) انظر في ذلك :

- تأليف جماعي، **الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية**، الطبعة الثانية، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2006م، ص 139-140.
- مهدي حسن زويلف، سليمان أحمد اللوزي، **التنمية الإدارية والدول النامية**، مرجع سابق الذكر، ص 47-54.

- ✓ زيادة حجم المديونية الخارجية وعدم إمكانية سداد الدين العام ، وذلك لتوجيه الموارد إلى غير وظائفها الأساسية.
- ✓ تعريض البلاد عند الحاجة القصوى لاستشراء الفساد إلى إمكانية الخرق الخارجي للسيادة.
- ✓ يتسبب الفساد في تصاعد حالات العنف، والانقسامات في المجتمع وفي إضعاف الاستقرار السياسي.
- ✓ التوزيع غير العادل للثروة بين أبناء البلاد، مما يسهم في شيوع حالات الفقر، والفاقة، والمجاعة، وتردي سائر الأحوال المعيشية والاجتماعية وظهور بيئة مناسبة للإرهاب.

ونذكر أيضا من طرق ووسائل مكافحة الفساد، وهي متعددة ولها دورا في الحد من الفساد، وتبدأ أساسا بعده خطوات حيث تبدأ الخطوة الأولى إلى إحداث تغييرات إدارية وإصلاحات داخلية وخاصة في قطاع الخدمة المدنية (قطاع القوى العاملة)، مع الأخذ بعين الاعتبار عددا من العوامل التي تساهم بشكل فعال في التعامل مع ظاهرة الفساد الإداري ونذكر من هذه العوامل ما يلي: [1]

1. إصلاح نظام العمل الحكومي وعلى رأسها أجور ورواتب العاملين في الحكومة، بالإضافة إلى إصلاح نظم الموارد البشرية، بما يمكن من استقطاب واختيار العناصر الكفء النزيهة وتنمية قدراتها ومكافأتها بما يجعلها بعيدة عن المغريات والانحرافات.
2. العمل على مبدأ الذمة المالية للممتلكات والاستثمارات فوق سقف معين للمسئولين الحكوميين، والتأكيد على ضرورة خضوع موظفي الخدمة العامة، وكذلك المسئولين السياسيين للمسائلة عن مصدر هذه الممتلكات.
3. اعتماد مبدأ التوصيف الوظيفي وتحديد مستلزماتها الوظيفية وأخلاقياتها، كما لابد من وضع المعايير الخاصة بالجدارة سواء في التعيين أو الترقية، إذ أن التغاضي

---

[1] عماد الدين إسماعيل نجم، مرجع سابق الذكر، ص 39-40.

عن الأهلية سواء في التعيين والاختيار أوالترفيع يمثل اكبر خطر وشكل من أشكال الفساد الإداري

4. إنشاء وحدات رقابية في المؤسسات الحكومية، حيث أنها قد أثبتت فعاليتها في كثير من الدول، على أن تقوم هذه الوحدات بالاتصال المباشر بالوزير أو بمكتب التحقيق في الشكاوى للإبلاغ عن حالات الفساد والانحراف في الوظيفة العامة.
5. غرس مبدأ أخلاقيات الوظيفة العامة لدى العاملين في الجهاز الحكومي (رقابة الضمير المهني) وتوقيع العقوبات الصارمة على المخالفين للوظيفة العامة وللثقة العامة.

وبناء على ذلك يمكن القول أن من أهم العوامل التي يمكنها التعامل بشكل فعال في مكافحة الفساد إصلاح نظام العمل الحكومي وعلى رأسه تحسين رواتب العاملين في الدولة، بما يناسب مع حجم الوضع المعيشي، تقوية الرقابة الإدارية وإحكامها لتقوم بمعالجة أي سلوك انحرافي، وكذا سرعة البت في المخالفات، اعتماد سياسة تدوير الوظائف وخاصة في الجهات التي تعاني من ارتفاع معدلات الفساد، اختيار القيادات التي تتصف بالنزاهة، والأمانة، والولاء للمنظمة والصالح العام، إنشاء مكتب للأخلاقيات الوظيفية يهتم بتكريم العاملين المبدعين والشرفاء في الجهاز الحكومي.

وعلى ضوء ذلك **يرى الكاتب** أنة لابد من توفر آلية فعالة في مكافحة ومحاربة الفساد والمفسدين عن طريق التوعية وفرض الثواب والعقاب، وهذا يلزم أن تكون القيادات العليا قدوة للآخرين، كما يجب أن تكون الدولة قوية وقادرة على فرض النظام والقانون، أي أن تكون السلطات شرعية وعادلة من أجل كسب ولاء الجماهير والتكاتف معها والتفاعل مع برامجها وتوجيهاتها، أي أن تكون هذه القيادات ممثلة لطموحات الجماهير والشعب ومدافعة عن حقوقهم، وتعمل على تحقيق استقرارهم الاجتماعي والاقتصادي.

ومن هنا يرى جمهور الباحثين في الشؤون الإدارية أفضل وسيلة ناجعة وكذا يراها الباحث لمكافحة والحد من ظاهرة الفساد تتمثل في :

- **تحسين نظام الأجور اعتبار رئيسي في برنامج الإصلاح الحكومي:** حيث أصدر البرلمان قانون رقم 43 لعام 2005 لتنظيم الأجور والمرتبات الرسمية. واستحدث

الإصلاح هيكل واسع موحد لأجور كافة الوحدات العامة يعتمد على سنوات الخبرة والمؤهلات. ففي المرحلة الأولى من إصلاحات نظام الأجور والمرتبات، تم خفض معظم المرتبات الرسمية، الأمر الذي جعل تطبيق هذه الإصلاحات تفتقر للشعبية حتى الآن. وفي عام 2005، قررت الحكومة رفع المرتبات طبقا لنصيحة صندوق النقد الدولي لمواجهة آثار الإصلاحات السعرية. وتشير التقارير إلى أن نسبة التحول نحو إستراتيجية الهيكل الموحد للأجور قد بلغت 90%، ولكن لا يزال هناك مؤسسات عديدة قادرة على إعفاء طاقمها من إستراتجية الأجور الموحدة للخدمة المدنية. وبمناقشة ذلك مع مؤسسات عديدة، وجد فريق التقييم أن العديد من المؤسسات استطاعت أن تعفي نفسها من إستراتيجية إصلاح نظام الأجور للخدمة المدنية.

**2. جهود الحكومة اليمنية لمكافحة الفساد :**

لقد أولت الحكومة اليمنية اهتماما بمسألة الفساد لما له من أضرار على الفرد والمجتمع وعلى الاقتصاد العام للدولة، ومن هذا المنطلق أورد الدستور اليمني عدد من النصوص التي تحد وتمنع حالات الفساد ومنها :[1]

- تجريم إساءة استخدام الوظيفة العامة والمال العام، حيث أكد الدستور على أن النظام السياسي للجمهورية يقوم على التعددية السياسية والحزبية...، ولا يجوز تسخير الوظيفة العامة أو المال العام لمصلحة خاصة بحزب أو تنظيم سياسي معين "
- أكد الدستور على نظام متكامل لمكافحة الفساد من خلال المحاسبة والمسائلة السياسية والإدارية والمالية للمسئولين في وظائفهم العامة، وإدارتهم للموارد العامة، وحماية الصالح العام من تعسف واستغلال السياسيين، وهذا ما تشير إلية المادة رقم (136) والتي تنص على أنه "لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء أثناء توليهم الوزارة أن يتولوا أي وظيفة عامة أخرى، أو أن يزاولوا ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة أو عملا تجاريا، أو ماليا، أو صناعيا، كما لا يجوز لهم أن يسهموا في التزامات تعقدها الحكومة، أو المؤسسات العامة، أو أن يجمعوا بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة الشركة، ولا يجوز لهم خلال تلك الفترة أن يشتروا أو يستأجروا

---

[1] **التقرير الاستراتيجي اليمني 2005م**، مرجع سابق الذكر، ص 30-31.

أموالا من أموال الدولة،أو يقايضوا عليها، ولو بطريقة المزاد العلني، أوأن يؤجروها، أوان يبعوها شيئا من أموالهم،أو يقايضوا عليه".

وجميع هذه النصوص بالإضافة إلى قانون رقم (6) لسنة 1995م الخاص بإجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السلطة التنفيذية العليا في الدولة تعد قفزة نوعية، حيث جرم الدستور مزاولة المسئول التنفيذي أي عمل خاص بجانب مهامه الرسمية.

- أكد الدستور في المادة رقم (149) على أن" القضاء سلطة مستقلة قضائيا وماليا وإداريا، والنيابة العامة هيئة من هيئاته، وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز وبأية صورة التدخل في القضايا، أو في شأن من شئون العدالة، ويعتبر مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم.
- ومما سبق يتبين أن الدستور اليمني قد وضع ضمانات قانونية لمحاصرة الفساد والاختلالات، غير أن المعضلة الرئيسية في جوانب التطبيق العملي للقوانين المنصوص عليها في الدستور.

وعليه يمكن القول أنة على الرغم من وجود تلك التشريعات الكثيرة والمتعددة التي تستهدف القضاء على الفساد، إلا أن فاعليتها في تحقيق ذلك ما يزال متواضع جدا.

### 3. تأسيس هيئة مكافحة الفساد: [1]

تم المصادقة على تشريع لتأسيس هيئة وطنية عليا مستقلة لمكافحة الفساد في 25 ديسمبر 2006، تم تخويلها بالإشراف على كافة أنشطة الحكومة ذات العلاقة بالفساد. ورغم ترحيب معظم الأحزاب بهذا التطور، إلا أن هناك قلق بخصوص مدى استقلالية هذه الهيئة عن السلطة التنفيذية.

**- هيئة مكافحة الفساد**

رشح البرلمان 11 عضو من أصل 30 مرشح عن طريق الاقتراع السري كأعضاء للهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد. وكان قد قام مجلس الشورى في مارس 2007 بانتخاب الـ

---

[1] تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، **تقييم الفساد في اليمن**، سبتمبر 2006.

- http: //www.ardinc.com

30 مرشحاً، وهم أعضاء سابقين في الحكومة، وشخصيات اجتماعية، وأعضاء من منظمات المجتمع المدني ومنظمات المرأة. وتتكون الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد من عشرة أعضاء من الرجال وعضو واحد امرأة. ولم تحدد المهام الدقيقة للهيئة بشكل واضح حتى الآن، ولكن دورها الرئيسي يتمثل في الإشراف على تنفيذ قوانين مكافحة الفساد والالتزام المالي. وقامت السلطة التنفيذية بصياغة مشروع تأسيس الهيئة عوضا عن البرلمان، ويفيد داعمي هذه الهيئة، أنها ستكون مستقلة وذات صلاحيات واسعة لمواجهة الفساد في اليمن. بينما يشكك آخرون بمن فيهم أعضاء من البرلمان، في استقلالية الهيئة الفعلية عن الرئاسة. ويبدو أن قانون تأسيس هذه الهيئة العليا لا ينسجم مع القوانين والمؤسسات الأخرى ذات الصلة بالفساد، بما فيها قوانين البرلمان والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومحاكم الأموال العامة.

هذا بالإضافة إلى قيام الحكومة اليمنية ببدء حملة توعية إعلامية عن الفساد. ويجب توسيع جهود وزارة التخطيط، كي يتم الاعتماد بشكل أكبر على المنظمات غير الحكومية للمجتمع المدني، ولكي يتم الوصول بشكل أفضل إلى المناطق الريفية والحضرية. وتتضمن التوصيات أن يكون هناك انسجام بين قانون الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مع القوانين التي تنظم المؤسسات الأخرى، كالبرلمان، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ومحاكم الأموال العامة، وتتضمن التوصيات أيضا مراقبة تطور الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وبشكل خاص مدى استقلاليتها، ودعم أنشطتها إن كان هناك نتائج إيجابية. ويوصى التقرير دعم حملات التوعية في مكافحة الفساد، عن طريق تطوير مقاييس من أجل قياس فعاليتها.

وفي هذا الجانب قامت الحكومة اليمنية خلال مراحل مختلفة بثلاث مبادرات ملحوظة لمكافحة الفساد.

**أولاً:** كرد فعل للانتقادات الدولية والمحلية للفساد في اليمن، قام الرئيس بتأسيس لجنة استشارية لمكافحة الفساد، برئاسة رئيس الوزراء، والذي يتولى تسليم التقارير للرئيس مباشرة. ونتجت عن هذه المحاولة إخفاقات، فقد افتقرت للاستقلالية، وأدرجت بعض

القضايا المنتشرة كجزء من أعمال الفساد. ويبدو أن هذه اللجنة عقدت اجتماعين، ودعت لمؤتمر صحفي واحد، ومن ثم انحلت بشكل فعلي.

**ثانيا:** قامت الحكومة اليمنية حديثاً بالبدء بحملة توعية إعلامية ضد الفساد، ويشمل ذلك إعلانات تلفزيونية وملصقات وكذلك لوحات إعلانية في المناطق الحضرية الرئيسية. ورغم أن هذه الحملة قوبلت بالشكوك، إلا أن من المهم دعم التوعية للتأثيرات المدمرة للفساد في المجتمع.

## 4. الآثار المترتبة على القوانين والتشريعات المكافحة للفساد:

على الرغم من الإعلان عن القوانين والتشريعات التي تكافح الفساد إلا أن الفساد لا يزال مستشريا في اغلب قطاعات الجهاز الإداري للدولة، ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف الآلية في تطبيق هذه القوانين وتفعيلها على أرض الواقع، وعلى افتراض أن هذه القوانين إذا طبقت فإنها تطبق على المستضعفين من العاملين في الجهاز الإداري للدولة، وأنها لا تمس أبدا الموظفين ذوي الشأن والذين لهم ارتباطات بالسلطات العليا في الدولة، وبمعنى آخر الموظفين المسنودين من قبل بعض المسئولين في الدولة. ويرجع ذلك إلى وجود بعض المصالح المشتركة بينهما مما يؤدي إلى ضعف سريان هذه القوانين وضعف هيبتها لدى العامة من المواطنين، وهذا يؤدي إلى تمادي هؤلاء الموظفين في انحرافاتهم وخلق مزيدا من الآثار السلبية على الجهاز الإداري، مما يؤدي إلى ضياع حقوق الأفراد في المجتمع، وكذا إهدار المال العام نتيجة لعدم تفعيل القوانين المكافحة للفساد بشكل عادل ودون تمييز بين سائر موظفي الدولة، سواء كان موظف عادي أو مسؤول في الدولة، لان القوانين تعاقب المخالفين دون النظر لمراكزهم الاجتماعية، أو الاقتصادية، لان القوانين غايتها تحقيق العدالة الاجتماعية.

# II. تقييم دور القيادة في التنمية المحلية في أجهزة السلطة المحلية :

## 1. قيادة الأزمات (دور القائد في الأزمة):

إن ظهور الأزمات في البيئة الإدارية تعد من أهم المحطات الإستراتجية التي تكشف نجاح النمط القيادي وموائمته مع الموقف الذي يعترض مسيرة المنظمة، وفي مثل هذه الحالات الحرجة يجد القائد نفسه إمام موقف غير مألوف يتطلب منه سرعة المعالجة

والتخلي عن النمط القيادي المعتاد عليه، وبالتالي فإن السلوك القيادي قد يظهر في أفعال وتصرفات للقائد بما يمكنه من التكيف مع متطلبات موقفة القيادي، وعلى هذا الأساس يترجم السلوك القيادي نحو مظهرين هما : [1]

**الأول** :سلوك ملموس يتمثل بعملية توجيه سلوك الآخرين نحو تبني موقف ايجابي بخصوص اتخاذ قرار معين.

**والثاني :** غير ملموس يتمثل بالتفكير والتأمل والإدراك.

إن القائد الذي يستشعر بوادر الأزمة قبل حدوثها، ويحدد العوامل اللازمة لمواجهتها سيكون سلوكه رشيد وبناء بغرض إزاحة عوائق تقدم منظمته، بينما القائد الذي لا يعطي أهمية لهذه الحالات من الموقف سوف يعرض منظمته للانهيار، ومن هذا المنطلق يمكن التفريق بين القائد الحقيقي والقائد الشكلي، ليس على أساس من لدية حجم اكبر من المشكلات، بل كيفية التصرف والتعامل مع كل منها بكفاءة وفاعلية.

ومع ظهور العديد من المشكلات والأزمات الإدارية سوف ينهج القائد سلوكا محددا لمواجهة الأزمات، بالإضافة إلى السلوك الذي اعتاد عليه في الظروف الطبيعية، ويتضمن السلوك المواجه للازمات ما يأتي:[2]

1. استنفار مهارات وقدرات قيادية لا تظهر في الأوقات العادية.
2. استخدام ما يتوفر للقائد من مهارات الابتكار.
3. المرونة والانفتاح على الاقتراحات والآراء التي تطرح عليه بسرعة وتوظيفها لمواجهة الأزمة.
4. العمل على إعداد قيادات تنوب عنه، أو تحل محلة عند شعوره بعدم قدرته على مواصلة التعامل مع الأزمة.
5. العمل على التدريب للتعامل مع الأزمة في ظل نقص المعلومات.

---

[1] طارق شريف يونس، **الفكر الاستراتيجي للقادة : دروس مستوحاة من التجارب العالمية والعربية**، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2006، ص 66.

[2] المرجع نفسه، ص 237.

6. المحافظة على الهدوء ورباطة الجأش والتأني.
7. توجيه جميع الجهود نحو تحقيق هدف دقيق وواضح.
8. مراقبة الإنجازات والاستمرار في توزيع المسئوليات.
9. ترجيح الحكم العقلي / العلمي على العاطفة والرغبات.
10. عدم القبول بالمغامرة غير المحسوبة النتائج.
11. المناورة في اختيار البدائل الإستراتجية وعدم التمسك بالمواقف الغامضة.

وبالنظر إلى العوامل السالف ذكرها ومقارنتها بواقع إداراتنا اليمنية المحلية، نجد أنها تفتقر تلك المقومات، وبالتالي نادرا من تكون هناك قيادة لبعض محافظات الجمهورية، تكون لديها القدرة الكافية في التحكم بوحداتها المحلية في ظروف الأزمات، وهذا يدل على أن القيادة ليست مدربة على مثل هذه الظروف، وذلك نتيجة لغياب الكفاءة في إدارة الأزمات، وأيضا نقص المعلومات عن إدارة الكوارث وبالتالي غياب عملية اتخاذ القرار الإداري الفعال في الوقت المناسب وفي الظروف المناسبة.

ومن هذا المنطلق **يرى الباحث** أنه لابد أن يكون :

"هناك حاجة ملحة في واقعنا المحلي و العربي لبروز مفهوم جديد للقيادة، يرتكز على مبدأ توافر القيادة بالأزمات و تداول السلطة والمشاركة المجتمعية والشعبية من أجل تحقيق التنمية بمعناها الحقيقي".

**2. مواصفات القائد الإداري (المدير الناجح والفعال):**[1]

من الأهمية مما سبق أن نوضح الفرق بين المدير الفعال والمدير الناجح، حيث يوجد فرق كبير بين الفعالية والنجاح.

«المدير الناجح هو الذي يستخدم السلطة بحكم منصبه، وهو الذي يؤثر على سلوك الآخرين في الأجل القصير فقط».

---

(1) للمزيد من المعلومات حول الموضوع انظر في ذلك :

- تأليف جماعي، **تطوير القيادات الإدارية والمالية في المؤسسات العربية**، القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009، ص 111-116.
- المرجع نفسه، ص 147-150.

أما «المدير الفعال فهو الذي يعتمد على قدرته الشخصية بالإضافة إلى سلطته الرسمية، كما أن تأثيره يؤدي إلى تطوير تنظيمي وإلى كفاءة إنتاجية في الأجل الطويل».

« أما الفعالية فهي تحقيق النتائج التي وجد من أجلها المنصب وهي فعالية إدارية وليست شخصية ».

**وفيما يأتي مواصفات وسمات المدير الفعال:**[1]

1. العبرة لدى المدير الفعال ليست بالممكن ولكن يجعل المستحيل ممكناً وما يجب أن يكون.
2. يعتبر المدير الفعال أن العمل شيء طبيعي، ويفترض أن التحفيز إذا تم بشكل سليم فإنه يمكن أن يقوم الناس بتوجيه أنفسهم ذاتياً وأن يكونوا مبتكرين.
3. يعتبر المدير الفعال أن مسؤولية التخطيط ليست مسؤوليته بمفرده،بل بمساعدة الآخرين أي بالاشتراك والمشورة بينه وبين مرؤوسيه.
4. ينظر المدير الفعال إلى التنظيم على أنه نظام منسق إدارياً فهو يتعامل بروح الفريق الواحد.
5. يشترك المدير الفعال المرؤوسين في وضع أهداف المنظمة بشكل حقيقي، في ضوء وحدة الرؤية الشاملة حيث يتم الوصول بين أفضل النتائج للمنظمة مع أفضل النتائج للفرد.
6. يهتم المدير الفعال بالزمن حيث ينظر إلى الوقت على أنه أغلى شيء في الوجود، ولا يمكن إحلاله أو شراؤه. وهو ينظر إلى الوقت على أنه استثمار محسوب، فنظرته للوقت نظرة مستقبلية.
7. المدير الفعال يفهم السلطة على أنها السلطة المستمدة من الموقف في حدود التزامه بأهداف معينة؛ فهو بمثابة مستشار لمرؤوسيه الذين يطلبون مشورته المتفهمة الواعية؛ فالعلاقة بينه وبين مرؤوسيه علاقة احترام متبادل وهو أيضاً لا يؤمن بأن هناك تعارضاً بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي.
8. ينظر المدير الفعال إلى العلاقات على أنها علاقات عضوية هادفة فإنه لا يجد تعارضاً بين العلاقات الرسمية وغير الرسمية، بل يؤمن بضرورة نسجها في بعضها

---

[1] محمد بن سليمان الضبعان، مرجع سابق الذكر، ص 3.

لأنه يتخذ الصراحة دائماً أسلوبه في التعامل حيث إن الصراحة تولد صراحة، وبهذا من الممكن أن تلغى العلاقات غير الرسمية الضارة،أي إن مدخله هو احترام الآخرين والاستماع إليهم بتفهم.

9. يعتمد المدير الفعال على الالتزام بروح الفريق الحق، والتأثير من خلال الفهم والاحترام الذاتي والمتبادل كإستراتيجية أساسية للتحفيز، في رؤيته يعتبر أن التحفيز مسألة رسالة وليست تجارة.

10. يرى المدير الفعال أن الرقابة هي رقابة ذاتية وأن الخطأ نتيجة سوء الفهم لابد من معرفة سببه، فالرقابة ليست لمعاقبة المخطئ ولكن لابد من معرفة سبب الخطأ وعلاجه.

**3. معايير تقييم برامج التنمية المحلية (القيادة والتنمية المحلية في الميدان) :**

ونعني بها مؤشرات التنمية المحلية في الوحدات الإدارية للمحافظات وهي التي تظم كافة القطاعات السلعية والخدمية والاجتماعية والبيئية والاستثمارية.

وفي هذا الإطار سوف نستعرض الجوانب الآتية :

**أ. واقع الاستثمار في الإدارة المحلية (الوحدات الإدارية المحلية) في الجمهورية اليمنية:**

لقد فرضت التطورات والتحولات الاقتصادية المتسارعة التي يشهدها العالم خلال السنوات الأخيرة مجموعة من التحديات الكبيرة للخيارات المحدودة على واقع اقتصاديات الدول النامية، بفعل ظاهرة العولمة التي أفرزت عدة ظواهر اقتصادية، أدت إلى مدى الحاجة إلى التحرر الاقتصادي وتبني اقتصاديات السوق وإزالة القيود أمام حركة الاستثمار على الصعيدين الدولي والإقليمي والمحلي.

ولمواجهة هذه التحديات والخيارات تقوم هذه الدول النامية ومن بينها اليمن، بالإسراع بعملية تنفيذ برامج الإصلاح الإداري والمالي وإعادة الهيكلة الاقتصادية، بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي ورفع معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي.

وقد كشفت إحدى الدراسات عن أن تحسين معدلات النمو الاقتصادي بتلك الدول، مرهون بتدفق الاستثمار وبطريقة متوازنة بين القطاعات الاقتصادية في كل دولة من ناحية، وبين وحدات القطاع الحكومي على وجه الخصوص من ناحية أخرى، ويعمل التوازن في تدفق

الاستثمارات العامة بين الحكومة والوحدات المحلية معا على تحقيق التنمية المكانية، ومن ثم تحقيق التنمية الشاملة وتحسين مستويات المعيشة للمواطنين بأقاليم الدول المعنية بعملية التنمية[1].

وضمانا لتحقيق العدالة في توزيع الاستثمارات العامة بين الحكومة المركزية والمحليات من ناحية، وبين محافظات الإقليم المختلفة بالدولة من ناحية أخرى، وتأكيدا على ضرورة رفع كفاءة وفعالية هذه الاستثمارات، فإن الباحث سوف يتطرق إلى أهم الاستثمارات التي تقوم بها الحكومة في الوحدات المحلية لعموم محافظات الجمهورية، بهدف تقوية استثمارات خطة التنمية المحلية بالمحافظات، وذلك بالاستعانة ببعض المعلومات التي استطاع الباحث الحصول عليها من جهات رسمية في الدولة والتي تشير إلى حجم الاستثمارات الفعلية في تلك المحافظات.

### f. دور الاستثمارات الحكومية في تحقيق التنمية المحلية في الوحدات المحلية:

- **ماهية مفهوم الاستثمار:**

نقصد بالاستثمارات العامة هو "الإضافات والتكوين الرأسمالي المدرج بخطط التنمية الاقتصادية، والاجتماعية، بهدف رفع معدلات النمو وتحسين الوضع الاقتصادي، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل بين الأقاليم المستفيدة من هذه الاستثمارات"[2].

ويقصد بكلمة الاستثمار عادة " التضحية بأموال حالية في سبيل الحصول على أموال مستقبلية " وهذا التعريف يرتبط ببعدين أساسين هما الزمن والخطر، فالتضحية تأخذ مكانها في الحاضر وهي مؤكدة، أما العائد في المستقبل وهو عادة غير مؤكد.

وبمعنى آخر فإن الاستثمار "يقتصر عادة على الاستثمار الذي يترتب عليه زيادة فعلية في الناتج القومي في المستقبل" وهناك استثمار مالي، واستثمار حقيقي، ونقصد في دراستنا على الاستثمار الحقيقي الذي يتضمن أصولا مادية ملموسة مثل الأراضي، والآلات والمعدات والمصانع"[3].

---

(1) Cope, S., etal "Resructuring Local Government in Hampshire : A case of Mistaken community Identity, **"Public Administration, Oxford, Black well publishers Ltd.,** Vol.7, Spring 1997, pp.117-119.

(2) محمد عبد الفتاح العشماوي، **الإدارة المحلية :ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية**، القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورقة مقدمة للمؤتمر العربي الثالث للفترة 10-14أبريل 2005، ص 49.

(3) عبد الله الشاملي شمس الدين، **إدارة سياسات الاستثمار في الدول النامية : دراسة مقارنة مع التركيز على مصر، أطروحة دكتوراه** في الفلسفة الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية :قسم الإدارة العامة، اكتوبر2007م، ص 86-87.

ويتم توزيع الاستثمارات بين المحافظات بالدولة لأغراض شراء أصول مادية ثابتة أو إنشاء مشروعات استثمارية جديدة، أو استكمال وإحلال وتجديد وإعادة تأهيل مشروعات استثمارية قائمة، ولضمان ما تحدثه الاستثمارات المحلية من زيادة حقيقية في كل من القيم المضافة والناتج المحلي، وذلك بدلالة تحسين معدلات النمو الاجتماعي بقطاعي التعليم، والصحة، على وجه الخصوص، فإن الأمر يستوجب زيادة تدفقات هذه الاستثمارات بقطاعات الخدمات ذات المردود الاجتماعي العالي لأبناء الوحدة المحلية.

وبالنسبة لوضعية الاستثمار في اليمن وهي واحدة من هذه الدول التي تسعى إلى تحسين مناخها الاستثماري، وتوفير البيئة المواتية لنمو الاستثمارات المختلفة، فإن الجهة المكلفة بإدارة عملية الاستثمار هي الهيئة العامة للاستثمار، وهي هيئة أنشئت حديثا وبالتحديد أنشئت الهيئة العامة للاستثمار في مارس 1992 وفقاً لقانون الاستثمار رقم (22) لعام 1991م كجهة مسئولة عن تنظيم وترويج الاستثمارات، تعمل كنافذة واحدة حيث توجد مكاتب للجهات الحكومية ذات العلاقة بالاستثمار في مبنى الهيئة.وقد حصلت الهيئة على جائزة أفضل أداء ترويجي في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا عام 1998 من الوكالة الدولية لترويج الاستثمار (Corporate Location).

كما أن لهذه الهيئة أعمال ومهام كثيرة تقوم بها في مجال تحسين وتطوير الاستثمار ومن بين هذه الإعمال نذكر من أهمها:

**- أهم الأعمال التي تقوم بها الهيئة:** [1]

1. الترويج للاستثمار في اليمن داخلياً وخارجياً وتقديم الخدمات للمستثمرين.
2. استبيان ودراسة فرص الاستثمار والترويج لها.
3. دراسة وتحليل القوانين واللوائح المتعلقة بالاستثمار وإجراء الأبحاث حول مشاكل ومعوقات الاستثمار واقتراح سبل حلها.
4. تسجيل المشروعات الاستثمارية ومنحها كافة التسهيلات والامتيازات والإعفاءات التي حددها القانون ومساعدة المستثمرين في تجاوز أي عقبات تصادفهم.

---

[1] الجمهورية اليمنية (الهيئة العامة للاستثمار)، **مميزات ومزايا الاستثمار في اليمن**.
- http//www.yemen-info/contents/detail.php?ID=1148

5. الحصول من الجهات المختصة بالنيابة عن أصحاب المشاريع الاستثمارية على كافة الموافقات التي تلزم لإقامة مشروعاتهم وتشغيلها.
6. متابعة علاقة بلادنا مع الدول الشقيقة والصديقة في المجال الاستثماري، وكذا مع المؤسسات والهيئات الإقليمية والدولية المعنية بشئون الاستثمار.

**ج. دور الهيئة في تشجيع الاستثمار الخارجي والأجنبي:**

هناك عدة اتفاقيات قامت الهيئة العامة بإبرامها بغرض تدعيم الاستثمار الخارجي ومن ضمن هذه الاتفاقيات نذكر ما يلي:

- **الاتفاقيات الدولية:** وقعت اليمن العديد من الاتفاقيات الخاصة بتشجيع وحماية الاستثمار مع عدد من الدول الشقيقة والصديقة، والتي تعتبر إطار قانوني لحماية وتشجيع الاستثمارات بين بلادنا وهذه الدول. وتم التوقيع على هذه الاتفاقيات مع عدد من الدول الشقيقة والصديقة.

أيضا فإن الدولة قامت ممثلة بالهيئة العامة للاستثمار بإعداد قاعدة سليمة للاستثمار وذلك بتوفير البيئة القانونية، حيث توجد في اليمن البيئة القانونية الملائمة والمشجعة للاستثمار، فقد قامت الحكومة بإصدار القوانين الاقتصادية التي تمنح المستثمرين الحوافز والتسهيلات، في ظل قانون الاستثمار رقم (22) لعام 2002 البديل لقانون الاستثمار رقم (22) لعام 1991 وتعديلاته والذي ينظم ويشجع الاستثمارات ويمنح التسهيلات والحوافز للمستثمرين.

وفيما يلي عرض لمزايا قانون الاستثمار رقم (22) لعام 2002م وتعديلاته والذي يمنح المستثمر مزايا وتسهيلات مشجعة للاستثمار في اليمن على النحو التالي:

- **الإعفاءات:**

1. إعفاء الموجودات الثابتة المطلوبة لإقامة أو توسيع أو تطوير المشاريع الاستثمارية من الضرائب والرسوم الجمركية.
2. إعفاء مستلزمات الإنتاج الحيواني والزراعي والسمكي من الرسوم الجمركية والضريبية، وكذلك إعفاء مستلزمات الإنتاج للمشاريع الأخرى بنسبة 50% من كافة الرسوم الجمركية للمشاريع القائمة والمسجلة.

3. إعفاء المشروعات من ضرائب الأرباح لمدة (7) سنوات داخل المدن الرئيسية (صنعاء، عدن، تعز،الحديدة، المكلا)، وتزداد مدة الإعفاء لمدة سنتين لباقي مناطق الجمهورية ابتداء من تاريخ بدء الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويمكن أن تزيد هذه المدة لسنتين إضافيتين لكل حالة تتحقق في المشروع من الحالات التالية، على أن لا يتجاوز إجمالي مدة الإعفاء عن 16 سنة، المشروعات التي تزيد نسبة المكون المحلي من الموجودات الثابتة عن 25% من إجمالي قيمة الموجودات الثابتة الخاصة بالمشروعات، المشروعات التي تمتلكها شركات عامة لا تقل نسبة الاكتتاب العام فيها عن 25% من رأس المال المدفوع.

- إذا لحقت بالمشروع خسائر أثناء مدة الإعفاء، يتم تدويرها خلال تلك السنة أو السنوات التي وقعت فيها وبما لا يتجاوز ثلاث سنوات اعتبارا من السنة الأولى التي تلي سنوات الإعفاء.
- إعفاء المشروعات من ضريبة العقارات ومن رسوم توثيق عقود تأسيس المشروعات، وكذلك جميع العقود المرتبطة بالمشروع حتى تمام تنفيذه.
- إعفاء المشروعات من ضريبة الدخل على الأرباح التي توزعها المشروعات.
- الإعفاء من كافة الرسوم والضرائب أياً كان نوعها المفروضة على الصادرات.
- الإعفاء من الضريبة المستحقة على الأرباح الناتجة عن إيرادات التصدير وذلك بعد انقضاء مدة الإعفاء المقررة للمشروع.

كما تمنح المشروعات عند توسيعها نفس الإعفاءات الضريبية ولذات المدد بنسبة قيمة رأس المال المضاف.

- **الضمانات:**

1. عدم تأميم المشروعات وعدم الاستيلاء عليها أو حجز أموالها أو مصادرتها أو تجميدها أو التحفظ أو فرض الحراسة عليها إلا من خلال حكم قضائي.
2. المساواة بين المستثمر اليمني وغير اليمني في جميع الحقوق والواجبات.
3. إمكانية امتلاك المستثمر غير اليمني المشروع الاستثماري والأراضي والعقارات التابعة له بنسبة 100%.

4. إمكانية تأمين المستثمر على مشروعه ضد المخاطر غير التجارية في أي من المؤسسات الدولية، والتي تعتبر اليمن عضواً فيها وهي: (المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، الوكالة الدولية لضمان الاستثمار، المؤسسة الإسلامية لتأمين الاستثمار وائتمان الصادرات).

- حرية المستثمرين في إدارة مشاريعهم.
- الاستثناء من وضع تسعيرة إلزامية على منتجات المشاريع الاستثمارية.
- الحق في تصدير منتجات المشاريع بالذات أو بالوساطة دون قيود.
- حرية المستثمرين في تحويل أموالهم بالنقد الأجنبي من وإلى الجمهورية اليمنية، وإعادة تصدير رأس المال المستثمر إلى الخارج، سواءً كان عيناً أو نقداً عند التصفية أو التصرف بالمشروع.
- لا يسمح القانون بإلغاء أي قرار تسجيل لمشروع استثماري صادر بموجب القانون، أو سحب أي حق أو إعفاء ممنوح طبقاً له إلا بموجب حكم قضائي.
- إعطاء المستثمر الحق الكامل في اختيار احد الأساليب التالية لحل النزاعات التي تنشأ بينه وبين الدولة عند تطبيق أحكام القانون :

أ. الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربي

ب. الاتفاقية الدولية لفض منازعات الاستثمار التي تنشأ بين الدول ومواطني الدول الأخرى.

ج. أي اتفاقية دولية أو ثنائية تكون الجمهورية طرفاً فيها.

د. قواعد وإجراءات التحكيم التجاري الخاص بلجنة القانون الدولي التابع لهيئة الأمم المتحدة.

هـ. قواعد وإجراءات التحكيم داخل الجمهورية.

- **التسهيلات:**

- التعامل مع الهيئة كنافذة واحدة.
- توفير المعلومات التي يطلبها المستثمرون.
- بساطة الإجراءات المطلوبة لإقامة أو توسعة أو تطوير المشروعات الاستثمارية.
- بساطة الإجراءات الخاصة بتأسيس الشركات الاستثمارية وفتح فروع لها.
- سهولة إجراءات استقدام الخبرات الأجنبية غير المتوفرة محلياً.

وفيما يتعلق بقانون الاستثمار الجديد أوضح رئيس الهيئة العامة للاستثمار صلاح العطار، أن التعديلات التي أدخلت على القانون السابق هدفت بدرجة أساسية لتحقيق معدلات تنمية اقتصادية مستدامة، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص، ليلعب دورا رياديا في عملية التنمية الاقتصادية، لافتا إلى أن الحوافز والمزايا الاستثمارية في القانون الجديد ستكون مشروطة بحجم العمالة التي تستوعبها هذه المشاريع، بالإضافة إلى قيمتها الاستثمارية ومدى مساهمتها في تحقيق تنمية مستدامة. [1]

هذا فيما يخص مزايا الاستثمار في اليمن من جانب عملية جذب المستثمرين المحليين والعرب والأجانب وتشجيع للاستثمار في اليمن، وهنا السؤال يطرح نفسه وبالمقارنة علي أرض الواقع ما هي حجم الاستثمارات التي تحققت فعلا في اليمن؟ وفي هذا الموضوع سوف نستعرض بعض المعوقات التي تشكل تهديدا حقيقيا للاستثمار في اليمن، وبالتالي تعد في نفس الوقت إحدى معوقات التنمية والتي تأتي في مقدمتها سوء تخطيط وتنفيذ ومتابعة، وعدم اهتمام لتلك لاستثمارات على اعتبار أن الاستثمار والتنمية مرتبطان وكل منهما يكمل الآخر. أي بمعنى أوضح " التنمية والاستثمار وجهان لعملة واحدة " ومن ضمن أهم معوقات الاستثمار في اليمن نذكر منها ما يلي :

**ب. أهم معوقات الاستثمار في اليمن :**

هنالك عدة عوامل سوى كانت سياسية أو اقتصادية أو إدارية تلعب دورا رئيسيا في فشل عملية الاستثمار في الدول النامية بصفة عامة، حيث تتفاوت هذه العوامل الاقتصادية والسياسية، والإدارية، الطاردة للاستثمار، وهذا ما دل عليه في تجارب الدول المختلفة وخصوصا النامية والتي تتعاظم فيها مظاهر مشكلة ركود الاستثمار، سواء ما يتعلق منها بعدم الاستقرار الاقتصادي، أو عدم وضوح الأطر المؤسسية أو التشريعية، وكذلك عدم توافر التمويل اللازم...

[1] جريدة الشرق الأوسط، **رئيس الهيئة العامة للاستثمار في اليمن: نأمل من معيار وأثر قيمة المشاريع المنفذة العام الماضي، العدد 11057، 7 مارس 2009م.**

- http://www.Saudidistribution.com

ومن أهم العوامل التي تؤثر في عملية عوائق الاستثمار بصفه عامة ما يلي:[1]

- **عدم استقرار الاقتصاد الكلي** : يؤدي هذا العامل إلى تراجع الحافز لدى المستثمرين لتنفيذ مشروعات جديدة أو التوسع في المشروعات القائمة، حيث يعتمد جذب المزيد من الاستثمارات على مدى استقرار متغيرات الاقتصاد الكلي، ومن بينها سعر الفائدة وسعر الصرف، ووضوحها واستقرارا لسياسات النقدية والمالية وتراجع مستوى البطالة والتضخم.

- **تقييد حرية انتقال رؤوس الأموال :** حيث يؤدي لجؤ بعض الدول إلى تقييد رؤوس الأموال وأرباح الشركات للخارج إلى إحجام المستثمرين، وخاصة الأجانب عن الاستثمار فيها.

- **صعوبة الحصول على الائتمان:** إن عدم إتباع الأسس الاقتصادية في تقديم الائتمان، تهدد قرارات الاستثمار الخاص والذي قد يتطلب عند التشغيل أو التأسيس الحصول على الائتمان الملائم بشروط اقتصادية.

- **انخفاض كفاءة البنية الأساسية :** حيث يؤثر مستوى كفاءة البنية الأساسية على تكاليف الاستثمار (مثل أسعار خدمات النقل والتوزيع) ومن ثم على العائد المتوقع من الاستثمار.

- **عدم وضوح السياسات التنظيمية الضريبية** :مما يؤدي إلى إضعاف قدرة المستثمر على تحديد الوعاء الضريبي الذي يخضع له، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار ضريبة الشركات.

- **انخفاض كفاءة العمالة الوطنية** : حيث يمثل انخفاض كفاءة القوى العاملة حتى ولو كانت متواضعة من حيث التكلفة احد أهم معوقات الاستثمار، وهو ما يفسر أسباب قدرة الدول الأكثر فقرا - وهي تلك الدول التي تفتقر إلى مستويات التعليم والصحة والتدريب الملائمة - على جذب المستثمر الأجنبي المباشر، وذلك على الرغم من انخفاض مستويات الأجور.

- **عدم الانفتاح الاقتصادي** : وهو يؤدي إلى تضاؤل فرص الوصول إلى مصادر متعددة لمدخلات الإنتاج والسلع الاستثمارية المستخدمة في الاستثمار، وانخفاض القدرة التصديرية للمشروعات الجديدة نتيجة انخفاض الطاقة الإنتاجية، وعدم انفتاح الأسواق الخارجية أمام منتجات تلك الدول.

---

[1] عبد الله الشاملي شمس الدين، **إدارة سياسة الاستثمار في الدول النامية : دراسة مقارنة مع التركيز على مصر، رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 19 وما بعدها.

- **تعدد التشريعات المنظمة للاستثمار** : بما يؤدي إلى عدم تحقيق الشفافية والوضوح أمام المستثمرين، بالإضافة إلى غياب القوانين المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية، وتلك التي تنظم المنافسة وتمنع الاحتكار.

- **تعدد الإجراءات الإدارية وتعقيدها** : حيث تتعدد الجهات الإدارية التي يتعامل معها المستثمر، بالإضافة إلى وجود الفساد الذي يزيد من تكاليف الاستثمار، وعدم توافر الكفاءات الإدارية في وكالات ترويج الاستثمار مما يقلل من قدرتها على تحقيق أهدافها.

- عدم توافر بنك للمعلومات عن فرص وحوافز الاستثمار في عديد من الدول النامية.

وفي مواجهة هذه المعوقات والمشكلات السابقة ذكرها، تسابقت الدول جميعها في التخلص من مشاكلها الذاتية، وفقا لرؤيتها المبنية على إدراك هذه المعوقات وقدراتها المساندة لمواجهة هذه المشكلات من خلال السياسات الملائمة لكل حالة على حدة.

وبالرجوع إلى حالة اليمن وهي إحدى الدول النامية التي تعاني من مشاكل وعوائق كثيرة في الاستثمار، ومن أهم هذه المشكلات التي تؤثر على مسار الاستثمار نذكر منها ما يلي:

### 1. ضعف الوضع الأمني المتمثل في عدم الاستقرار الأمني في بعض محافظات الجمهورية:

وخير مثال على ذلك ما أشار إلية وزير الخارجية اليمني د/ أبوبكر القربى في تصريحه وحول انتشار الاستثمار في اليمن، قال القربى: "إن مسألة انتشار السلاح في اليمن ليست مرتبطة فقط بالاستثمار، وإنما أيضا مرتبطة بالسياحة، والأمن، والاستقرار، سواء للمواطن العادي أو المستثمر" مشيرا إلى أن هناك مشروع حكومي لإغلاق كافة ألاماكن التي تبيع الأسلحة... وأضاف قائلا "للأسف الشديد أن البرلمان تباطأ كثيرا في تمرير قانون حمل السلاح، رغم أهميته الكبيرة بالنسبة لليمنيين لان السلاح الذي تداوله الأيادي أصبح عنصرا من عناصر عدم الاستقرار".

وأيضا حول انتشار السلاح في اليمن، صرح احد المستثمرين الخليجيين وهو المدير العام لشركة عبر المملكة للاستثمارات السعودية، مهندس محمد الدرجم بقولة " إن انتشار السلاح في اليمن، من العوامل التي تحد من إقبال الشركات الاستثمارية واستقطاب أكبر

عدد ممكن من رؤوس الأموال، داعيا الحكومة اليمنية إلى الاستمرار في جهودها من أجل تهيئة مناخ استثماري أفضل"[1].

أضف إلى ذلك وهي مسألة في غاية الأهمية والتي تتمثل في عملية اختطاف السياح واحتجازهم يعد ظاهرة سيئة لدى بعض الخارجين عن القانون، وهذه الظاهرة تسببت في آثار مدمرة على الاقتصاد اليمني، وكذا الاستثمار، وهذا يأتي نتيجة لضعف الجانب الأمني في بعض محافظات الجمهورية، كما أنة يلحق إضرارا جسيمة بقطاع السياحة في اليمن، والذي يعد رافدا استراتجيا للاقتصاد اليمني، ومن هذا المنطلق لابد على الجهات الأمنية في الدولة القيام بمحاربة هذه الظاهرة السيئة، والتي تعتبر دخيلة على المجتمع اليمني وأيضا تكثيف تواجدها الأمني في المحافظات التي تعاني من نقص في استتباب الأمن فيها، وإحالة القائمين بالاختطاف للسياح الأجانب إلى القضاء الذي يتولى التدخل لحل مثل هذه القضايا.

**2. تأثير نفوذ المعاملة والمشاريع الاستثمارية في الدوائر الحكومية:**

أضف إلى ذلك دور المتنفذين (وهم الأفراد الذين يملكون سلطة رسمية في الدولة وأصحاب وجاهات ورؤوس أموال) في رغبتهم في مشاركة المستثمرين في كل مشروع استثماري، والانتفاع بعوائد الاستثمار مقابل تقديم الحماية اللازمة للمستثمر، مما يجعل المستثمرين يعزفون عن الاستثمار، وأيضا والنقطة المهمة في هذا الموضوع هو رفض بعض المسئولين وعدم السماح للمستثمرين بإقامة وبناء مشاريع عمرانية عالية الارتفاع، بحجة أنها تكشف بيوتهم وأسوارهم، وبالتالي يوقفون هذا البناء تحت تبرير امني، وفي هذا الجانب يحدثنا المهندس المعماري اليمني عقيل النصارى بقولة"إن بيوت المسئولين التي تعتبر اكبر حجر عثرة أمام نهوض العاصمة عمرانيا، فعندما يريد مستثمر بناء برج مصمم لأكثر من عشرة ادوار، يفاجئ بهذا المسئول أو ذاك بإيقاف هذا البناء حيث يخشى أن تكشف منزلة، وبالتالي يقوم بتحريك وساطته واستغلال منصبة لعرقلة المشروع الاستثماري".

---

[1] جريدة أخبار اليمن، "**مستثمرون يمنيون وخليجيون يعتبرون أزمة الرهائن الضمان الأكبر للاستثمار في اليمن**"، 2007/04/23م.

- http://www.yemenews.net/news_details.php?sid=771

من هذا المنطلق لا يوجد لدى المستثمر إلا حل واحد، وهو اختيار موقع خارج العاصمة " على سبيل المثال لأنها تعج ببيوت المسئولين "[1].

أضف إلى ذلك النزاع على الأراضي والعقارات المخصصة للاستثمار إحدى أهم المعوقات القائمة والمانعة للاستثمار في اليمن.

ونتيجة لهذه السلوكيات والأفعال التي لا تتلاءم مع عملية تنمية الاستثمار في اليمن، سواء كانت من قبل بعض الأشخاص التي لاتهمهم سوى مصالحهم الشخصية وليس لديهم أي اعتبارات وطنية، ومن هذا المنطلق لابد على الحكومة أن تبذل قصارى جهودها من أجل التصدي لهذه الظواهر السلبية، وإيقاف المتسببين فيها وإحالتهم إلى القضاء، و تسهيل مسار الاستثمار في اليمن لما له من دورا هاما واستراتجيا في مجال التنمية المحلية والقومية.

**3. تراجع الأوضاع الاقتصادية وشيوع ظاهرة الفقر في المجتمع :**

كان له دورا في ركود المشاريع الاستثمارية في اليمن، وهذه الظروف لا تساعد على خلق بيئة استثمارية ناجحة تحقق طموحات المستثمرين، بل أنها تخلق بيئية اجتماعية غير مستقرة مما ينعكس سلبا على وضعية الاستثمار نتيجة لهذه الأوضاع.

أضف إلى ذلك معوقات متعددة تتمثل في هشاشة البنى التحتية للدولة، وكذلك ضعف الخدمات العامة من طرق، ونقل، وكهرباء... ، وفي هذا الجانب يشير مدير البنك الدولي في اليمن في تصريح له في صحيفة يمن نيوز بقولة" أن الكهرباء، والنقل، والطرقات، وعدم قدرة كميات وخدمات المياه على الإيفاء بالاحتياجات السكانية والاستثمارية، تهدد أهم مشاكل العملية الاستثمارية في اليمن، وأضاف السيد بيسون اتنج " أن الصعوبات الكثيرة التي تعترض العملية الاستثمارية وقدوم المستثمرين إلى اليمن، تكمن في صعوبة تعامل المستثمر مع الجهات الحكومية في اليمن، واستخراج تراخيص البناء الخاصة بإقامة مشاريعهم في عدن على وجه الخصوص، وفي اليمن بشكل عام – مستدركا رغم تحسن الحال إلا أن الأمر لم يصل إلى المستوى المطلوب على حسب قوله[2].

---

(1) صحيفة الجمهور نت، "[illegible] ومتن[illegible] وتلار وعمارة... [illegible] الاستثمار في اليمن"، 12/أبريل/2010م

- http://www.aljumhor.net/portal/news-2083.htm

(2) http://newsyemen.net/view_news.asp?sub_no=1_2009_03_15_26510

**4. غياب الحرية الاقتصادية والأمنية وارتفاع التضخم وانتشار الفساد الإدارية والمالي معوقات يمنية ضد الاستثمار:**

أكدت دراسة اقتصادية حديثة وجود العديد من المعوقات والصعوبات "ما زالت تشكل سدا حقيقيا أمام تشجيع المستثمرين الأجانب وخاصة الخليجيين للقدوم والعمل على استثمارا موالهم، بسبب ارتفاع معدل التضخم في اليمن، مشيرة إلى أن من أهمها غياب درجة الحرية الاقتصادية، والإجراءات الروتينية لمنح التراخيص للاستثمارات، وانخفاض مستوى خدمات البنية التحتية، وعدم تحقيق الاستقرار الأمني الكامل في اليمن، وأضف إلى ذلك هناك دراسة أعدها المستشار الاقتصادي باتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي (د/ عبد اللطيف المقرن) حول الاستثمار بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والجمهورية اليمنية في " الواقع والطموحات " حيث أوضحت أن انخفاض درجة الحرية الاقتصادية في اليمن، تتمثل في ارتفاع مستوى الشفافية في القرارات الاقتصادية إضافة إلى حاجة القطاع الخاص اليمني إلى اكتساب خبرات أوسع في جانب التجارة واستيعاب الاستثمارات الأجنبية، كما أن مستويات التضخم الفعلي في اليمن يشكل تهديدا واضحا للاستثمارات الأجنبية، حيث تدفع باتجاه عدم استقرار السياسات المالية والنقدية التي تعرقل مسار الاستثمار الأجنبي في اليمن، وفي سبيل معالجة مثل تلك الأوضاع يرى الخبير الاقتصادي، أنة في سبيل تفعيل وتطوير الاستثمارات الخليجية في اليمن يؤكد الخبير في دراسته " إلى أن هناك ضرورة ملحة لتهيئة المناخ الاستثماري في اليمن، ليصبح مغريا لجذب الاستثمارات الأجنبية الخليجية وغير الخليجية، إذ أن رأس المال يذهب إلى حيث الاستقرار والأمان والفرص ذات الجدوى المالية الاقتصادية، إذ لابد من توافر شروط ومعايير التنافسية في كافة الجوانب المتعلقة بالاستثمار وخاصة من الناحية القانونية، وكذا توفير خدمات وبنى تحتية مادية وبشرية وإدارة كفؤة وقضاء نزيه وقوة نفاذ القانون وتخطيط سليم وخارطة استثمارية واضحة وتسويق جيد(1).

---

(1) www.alshibami.net/saqifa/showthread.php?p=212301

### هـ. الأطر المتبعة في معالجة تعثر مسار الاستثمار الأجنبية والمحلية في اليمن:

وهناك مجموعة قواعد تعالج مسألة تعثر مسار الاستثمار الأجنبي في اليمن، ووفقا للدراسة التي قدمها الدكتور اليمني محمد حلبوب أستاذ التمويل والاستثمار بكلية الاقتصاد بجامعة عدن، إلى جانب الفريق المشارك في هذه الدراسة من أعضاء الهيئة العامة للاستثمار بعدن وهي على النحو التالي :(1)

#### 1. الاهتمام بنظام المساءلة والمحاسبة كمعيار أساسي في الإدارة الحكومية للدولة:

حيث أكدت الدراسة ضرورة وجود آليات وإجراءات تعمل على تطبيق المساءلة والمحاسبة على جميع السلطات: التنفيذية، التشريعية، والقضائية، وموظفي الخدمة المدنية في المستويين المركزي والمحلي، وتفعيل دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لدي كل الجهات ذات العلاقة بالاستثمار، لضمان تخلص عناصر الجهاز من ضغوطات السلطة التنفيذية التي يراقبونها، ولضمان ممارسة نواب الشعب مهمتهم الرقابية بالاستناد إلى معلومات صحيحة عن عمل السلطة التنفيذية، وحصر كل الأراضي الصالحة للاستثمار في المحافظة، وأتباع مبدأ الشفافية في عملية صرف الأراضي واقتصارها على المستثمرين الجادين، على ألا يمكن الاحتفاظ بالأرض أي في حالة إكمال 50% بالمائة من المشروع ووفقا للمخططات التي بموجبها منحت الأرض، بالإضافة إلى خضوع التعيينات الهامة في الجهازين العسكري والمدني لموافقة مجلس الشورى لضمان عدم إساءة التصرف في المال العام والوظيفة العامة، وتقليص الإجراءات الحكومية المطلوبة لأداء الأعمال، من خلال اختصار نظام المعاملات وإلغاء نظام اللجان واستبدالها بالمسؤولية الشخصية، وبلورة برنامج شامل لمعالجة قضايا ملكية الأراضي ووثائق الملكية والسجل العقاري .

واقترحت الدراسة تدخل الدولة في عملية توعية تهدف إلى خلق الاستثمار عن طريق إنشاء الشركات المساهمة وبيع أسهمها للقطاع الخاص، وتوفير دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية، واستحداث وزارة خاصة بالاستثمار تهتم بالجوانب الإستراتيجية والقضايا العامة للاستثمار .

---

(1) www.adenlife.net/cat12.htm

ولحل مشكلات القصور في خدمات البنية التحتية (كهرباء، مياه، مجاري، اتصالات...) اقترحت الدراسة زيادة المخصصات المركزية للاستثمار في مجالات البنية التحتية، وحل مشكلة العجز في القدرة التوليدية في الكهرباء بأسرع وقت ممكن، من خلال تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في مجال الطاقة الكهربائية، وتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في مجالات البنية التحتية، ومنحه الحوافز الكافية، وكذا تشجيع المستثمرين على توصيل خدمات البنية التحتية إلى مشروعاتهم واحتساب قيمتها كقرض على الدولة لصالح المستثمر، ويمكن تسديد القرض بالخصم من مستحقات الدولة على المشروع الاستثماري الضرائب، الجمارك، إيجار الأرض، قيمة الأرض، وغيرها من المستحقات.

**2. تطوير وتحسين الأنظمة القانونية في مجال الاستثمار وحماية حقوق المستثمر:**

وفيما يتعلق بمشكلات تعثر المشروعات الاستثمارية بسبب الجوانب القانونية، اقترحت الدراسة إيجاد أنظمة للضبط القانوني، وتطبيق العقود بقوة القانون، وتجاوز الإطالة الشديدة التي تكتنف إجراءات النظام القضائي والقانوني، وإلغاء التمييز ضد المستثمر في الرسوم وإيجارات الأرض وخدمات البنية التحتية وغيرها، وإنشاء محاكم عقارية في محافظة عدن وتزويدها بالمختصين، وإنشاء لجان تحكيم تجارية ثابتة بإشراف الغرفة الصناعية والتجارية، وتكليف محام متمكن ليختار فريق عمل برئاسته، لتحديد التعارض بين القوانين النافذة، واقتراح سبل إزالتها.

**3. تطوير وتحديث الإدارة اليمنية:**

أما فيما يتعلق بمشكلات تعثر المشروعات الاستثمارية بسبب المشكلات الإدارية المتمثلة بعدم التنسيق بين الجهات الحكومية، والروتين أو الابتزاز، أو المشكلات الإدارية الأخرى، فاقترحت الدراسة إنشاء إدارة خاصة تخضع لسلطة المحافظ مباشرة، تهتم بحل مشكلات الاستثمار، لضمان التنسيق بين الجهات الحكومية المختلفة، بحيث تمتلك حق اقتراح العقوبات الرادعة للإدارات الحكومية، أو موظفيها عند ثبوت العرقلة أو التعسف أو ابتزاز المستثمر وتنظيم لقاءات دورية منتظمة بين المستثمرين وممثلي الجهات الحكومية، يتم فيها مناقشة مشكلات المستثمرين مع الجهات الحكومية بصورة علنية وتحت نظر الصحافة .

وهنا يبرز سؤال جوهري حول هذا الموضوع والمتمثل بالاستثمار في الجمهورية اليمنية، ما هو حجم الاستثمارات التي تحققت فعلا في اليمن؟

## III. واقع حجم الاستثمارات الأجنبية في اليمن :

### - ويمكن إيضاحها على النحو التالي :[1]

ضمانا لتحقيق العدالة في توزيع الاستثمار العامة بين الحكومة المركزية وبين المحليات والاستثمارات الخاصة، وبين محافظات الأقاليم المختلفة بالدولة، وتأكيدا على ضرورة رفع كفاءة وفعالية هذه الاستثمارات، فقد قام الباحث باستقراء تحليلي لهذه الدراسة فضلا عن تحليل وتقييم واقع الاستثمارات المحلية والعامة، وكمدخل لترقية وتنمية إنتاجية هذه الاستثمارات اعتمادا على ما تسفر عنه المعلومات المنشورة بصدد تلك الاستثمارات من دلالات معينة.

وعلى هذا الأساس سوف يقوم الباحث باستعراض أهم الاستثمارات التي تحققت فعلا في اليمن وبناء على البيانات الواردة في البحث وهي كالتالي :

أولت الحكومة اليمنية الاستثمار اهتماما كبيرا والذي اعتبرته من ضمن خطط الإصلاح الاقتصادي للعام 2008م وسوف نشير إلى حجم الاستثمارات بالأرقام والتي تعكس الوضع الفعلي للاستثمار في اليمن، وفي هذا الجانب اهتمت اليمن بإعطاء الأولوية للاستثمار في القطاع الصناعي من خلال تشجيع الاستثمار فيه ودعم الصناعات الصغيرة، والتي تشكل أكثر من 95% من إجمالي المنشآت الصناعية في حين تمثل المنشآت الكبيرة حوالي 6,2% من إجمالي المنشآت الصناعية وتستحوذ على نحو 3,59% من إجمالي القيمة المضافة.

وفي هذا السياق تعمل الحكومة على إنشاء المدن الصناعية الكبرى حيث تشير الدراسات العلمية إلى أن القطاع الصناعي شهد خلال السنوات الماضية تطورا ملحوظا تمثل في توسع خطوط الإنتاج وإنشاء المصانع وتطوير المنتجات الصناعية اليمنية، وفقا لمواصفات الجودة العالمية الذي ساهم في خروج المنتجات المحلية إلى الخارج، وحيث تؤكد المؤشرات في القطاع الصناعي وصول النمو في المنشآت الصناعية بمعدل قدرة (9,1)بالمائة عام 2003م، وبلغ معدل النمو في المنشآت الصناعية الصغيرة (0,78) بالمائة في حين بلغ نمو المنشآت الصناعية المتوسطة (8,86) بالمائة أما المنشآت الصناعية الكبرى فقد بلغ معدل النمو فيها حوالي (3,85) بالمائة، ويعد الاستثمار

---

[1] جريدة العرب الأسبوعي " **التنمية والاستثمار... رهان [illegible]** " السبت 2008/01/12م.

- www.alarab.co.uk/previouspages/Alarab%20Weekly/2008/01/01..../w09.pdf

الصناعي ابرز القطاعات التي تعول عليها اليمن لانتعاش اقتصادها وخروجها من الركود الاقتصادي التي تعاني منة، وفي هذا الجانب تشير الدراسات إلى التطور الجيد الذي طرأ على الاستثمار الصناعي في اليمن خلال الفترة 1995 إلى 2003م حيث بلغ عدد المشاريع الاستثمارية حتى نهاية العام 2003 (1399) مشروعا بتكلفة استثمارية بلغت 351 مليونا و993 ألف ريال يمني أي ما يعادل سعر الدولار 200 ريال تقريبا)، فيما بلغ متوسط النمو لحجم المشاريع الاستثمارية خلال نفس الفترة حوالي 15,85% وهو الأمر الذي يشير إلى التصاعد المستمر في النمو الاستثماري مقارنة بالأعوام السابقة للعام 2001 حيث بلغ عدد المشاريع المسجلة حوالي 152 مشروعا ونسبة 10,9 بالمائة وبلغت تكلفتها الاستثمارية 44 مليونا 843 ألف ريال يمني، فيما ارتفع عدد المشاريع الصناعية خلال العام 2002م بواقع 162 مشروعا بنسبة 11,9 بالمائة بتكلفة استثمارية 47 مليونا 66 ألف ريال .

كما أن الاهتمام بقطاع الاستثمار قد تصاعد خلال السنوات الماضية وبالأخص للعام 2007، حيث حقق قطاع الاستثمار في اليمن قفزة نوعية تحدثت عنها لغة الأرقام حيث يشير تقرير رسمي يمني صدر أواخر العام 2007 إلى أن اليمن استطاعت أن تحقق فائض استثماري بلغ (1121) مليون دولار مقارنة بعجز (302) مليون دولار عام 2005م، فيما حققت الاستثمارات الرسمية والخاصة فائضا بلغ (9501,7) مليون دولار عام 2006 مقابل عجز 253,5 مليون دولار خلال العام 2005.

كما أشار تقرير اقتصادي آخر عن وزارة الصناعة والتجارة اليمنية إلى أن أعداد الشركات التي تم تأسيسها خلال السبعة الأشهر الأولى في اليمن ارتفعت إلى 123 شركة برأسمال يصل (228.2) مليون دولار نسبة (5%) وتنوعت تلك الشركات بين (59) شركة عاملة بقطاع التجارة و (359) في قطاع المقاولات و (19) في المقاولات والصناعة و (10) شركات خدمات متعددة.

وفي ظل هذا السياق والحراك الاستثماري عملت الهيئة العامة للاستثمار على إصدار تقارير دورية عن تصاعد حجم الاستثمارات في اليمن، حيث أشارت الهيئة إلى أنها رخصت خلال النصف الأول من العام الجاري 2007 (182) مشروعا استثماريا بتكلفة إجمالية تقدر (151) مليار و908 مليون 243 ألف ريال يمني والذي بدورة ستخلق وتوفر حوالي (5688) فرصة عمل مباشرة للمواطنين.

وفيما يلي ترتيب المشاريع الاستثمارية حسب احتلال أعلى نسبة لها في قائمة جدول المشاريع الاستثمارية، حيث احتلت المشاريع الصناعية أعلى نسبة من هذه المشاريع بنسبة (48,9) يليها القطاع الخدمي بنسبة (17,6) والقطاع الزراعي بنسبة (17) ثم القطاع السياحي بنسبة تصل إلى (15,9) وأخيرا القطاع السمكي بنسبة تصل (0,5).

وفقا لما سبق قامت الهيئة بالإعلان عن عدد المشاريع الاستثمارية المرخصة لها مركزيا خلال الربع الثالث من العام 2007 م حيث بلغت (53) مشروعا بتكلفة استثمارية بلغت 84 مليار 190 مليون 960 ألف ريال، وبموجودات ثابتة 23 مليار 660 مليون 530 ألف ريال، حيث احتلت المشاريع الصناعية المرتبة الأولى بتكلفة استثمارية 9 مليارات 207 ملايين 512 ألف ريال وبموجودات ثابتة 7 مليارات 338 مليون 901 ألف ريال، وبدورها سوف توفر حوالي 555 فرصة عمل، وجاءت المشاريع الخدمية في المرتبة الثانية 14 مشروعا بتكلفة استثمارية 3 مليارات 758 مليون 641 ألف ريال وبموجودات ثابتة 2 مليار 434 مليونا 984 ألف ريال وسوف توفر 675 فرصة عمل، وجاءت المشاريع السياحية في المرتبة الثالثة بواقع 12 مشروعا استثماريا بتكلفة استثمارية 70 مليار 804 مليون 807 ألف ريال وبموجودات ثابتة 13 مليار 672 مليون 641 ألف ريال وتوفر حوالي 2070 فرصة عمل، وتأتي في المرتبة الأخيرة المشاريع الزراعية بواقع 6 مشاريع بتكلفة استثمارية 360 مليون ريال بموجودات ثابتة 213 مليون 790 ألف ريال.

وفي ظل هذه الاستثمارات المتزايدة تتوقع الحكومة اليمنية زيادة الاستثمارات العربية في اليمن خلال العام 2008، وخصوصا الاستثمارات القادمة من منطقة الخليج، التي تحتل المرتبة الأولى في قائمة الاستثمارات العربية والأجنبية ، فقد شكلت الاستثمارات المتدفقة من دول مجلس التعاون الخليجي حوالي 86% من إجمالي تدفقات الاستثمارات من البلدان العربية، هذا وقد كشفت ورقة تحليلية حديثة أن دول مجلس التعاون الخليجي يعد الشريك الأول لليمن، وتستحوذ على الحصة الأكبر من وارداته السنوية بنسبة (44,5) من إجمالي الواردات السنوية، وتشكل سوقا مهما لصادراته ويستوعب ما نسبة (10%) من الصادرات اليمنية.

وهذا يعد تطورا كبيرا بالنسبة للمنتجات المحلية اليمنية، والتي استطاعت أن تخلق لها سوقا خارجيا ويأتي الفضل في ذلك إلى نجاح عملية الاستثمارات في السنوات الأخيرة،

وأيضا إلى مرونة قانون الاستثمار والمزايا التي منحها للمستثمرين، سواء كان المستثمر محلي وعربي أو أجنبي.

**1. مقومات وأساليب رفع كفاءة وفعالية استثمارات الوحدات المحلية :**

لضمان رفع كفاءة وفعالية استثمارات الوحدات المحلية، ومن ثم تقوية وتعزيز إنتاجيتها على الأقاليم والوحدة المحلية، يجب توافر مجموعة من المقومات والأساليب التالية الذكر :[1]

1. التعرف على فكرة المشروعات الاستثمارية بالمحليات من مصادر حقيقية وموضوعية (المعالم الطبيعية والخصائص الجغرافية للإقليم، السكان، وتركيبهم العمري، ومعدل نموهم وتكوينهم الحرفي، ومعدلات نمو الاستهلاك، الموارد الإنتاجية المتوفرة بالإقليم)
2. استطلاع فرص الاستثمار بقطاعات الدولة وبهيكل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
3. تحديد وتوصيف المشروعات الاستثمارية المحتملة والمتنافسة بكل إقليم محلي، وفقا لمعيار مدى الحاجة إلى الخدمات المحلية السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
4. تقسيم المشروعات الاستثمارية إلى عدة أنواع من منظور معايير القابلية والعلاقات التبادلية وخدمة البعد الاجتماعي.
5. إنشاء قاعدة بيانات معرفية كمدخل أساسي لتخطيط الاستثمارات العامة وخاصة المتعلقة بالمحليات.
6. تحليل المشروعات الاستثمارية وبحث جدواها وصلاحيتها وسلامتها القانونية ،والبيئية، والتسويقية والفنية، والمالية، والاقتصادية، والاجتماعية،كمطلب لتفعيل الدراسة السابقة لتنفيذ الاستثمارات بالمحليات.
7. قياس وتحليل وتقييم عناصر المشروعات الاستثمارية بالمحليات بالطاقة الإنتاجية، تكاليف اقتناء واستخدام هذه الطاقة، مصادر التمويل المتنافسة، المخاطر المحتملة والمتوقعة، التوفيق بين الأهداف المتعارضة ومعايير الحكم على الكفاءة والفعالية.

---

[1] عبد الرحمن أسامة، "**إدارة التنمية المتحدة المحلية في الوطن العربي**"، **مجلة عالم الفكر**، المجلد العشرون، العدد الثاني، الكويت، سبتمبر 1989م، ص 334-335.

8. توفير مجموعة الدعائم التشريعية، والقانونية، والاقتصادية، والتكنولوجية، والتنظيمية، والسلوكية والمعرفية، المصاحبة لتخطيط وإنشاء وتنفيذ وتشغيل إدارة المشروعات الاستثمارية بالمحليات، تمهيدا لقياس مساهمة هذه المشروعات في تحسين التنمية المحلية.
9. وضع أولويات للمشروعات التي تحتاج إليها محافظات الأقاليم المختلفة، وإجراء المفاضلة بينها طبقا لمعايير تفضيل موضوعية، واختيار المشروعات الاستثمارية الأفضل والتي تتأكد جدارتها ومنافعها الاقتصادية، والاجتماعية، بكل إقليم والتي أيضا تعمل على تحسين إنتاجية القروض والمنح والمعونات الدولية المتاحة لتمويلها.
10. تدعيم سياسة اللامركزية في تخطيط وتنفيذ المشروعات الاستثمارية بالمحليات، وتوفير المرونة في تخصيص الاعتمادات المالية لهذه المشروعات، على موازنات المحافظات طبقا لفروعها بالتعليم والصحة والشباب والإسكان وغير ذلك.
11. تخصيص الموارد الضريبية المحلية المتوقع تحصيلها على أرض كل محافظة، لتدعيم مواردها الذاتية وتمهيدا لتوظيفها في تمويل مشروعات الاستثمار بكل إقليم محلي.
12. تفعيل إدارة التخطيط بكل محافظة لتتولى دورها الريادي في إجراء التحليل الاستراتجي لمشروعات الاستثمار بها، وذلك من حيث تحليل بيئتها الداخلية (نقاط القوة والضعف) وتحليل بيئتها الخارجية (الفرص والتهديدات)، تمهيدا لقياس المتدفقات النقدية المتوقعة من كل مشروع استثماري وقياس مدى مساهمته في تحسين معدلات النمو المحلية.
13. دراسة وتحليل وتقييم حالة المشروعات الاستثمارية بالمحليات، بعد تنفيذها كمدخل للحكم على اقتصاديات توظيفها وتشغيلها وصيانتها.

أما فيما يخص الأساليب المتعلقة في رفع كفاءة وفعالية استثمارات المحليات هناك خمسة أساليب هي كالتالي: [1]

1. إعداد موازنات استثمارية موضوعية.

---

[1] المرجع نفسه، ص 336.

2. إعداد قوائم بالتدفقات النقدية للمشروعات الاستثمارية المنفذة.
3. إعداد نظام للمساءلة والمحاسبة بشأن تشغيل وإدارة المشروعات الاستثمارية.
4. إعداد بطاقة الأداء المالي وغير المالي المتوازن لكل مشروع استثماري معين.
5. قياس القيمة الاقتصادية المضافة للهيكل المالي الخاص بكل مشروع استثماري معين.

**2. تقييم اللامركزية في تحديث أداء وفعالية إدارة مشاريع الاستثمار :**

إن إدارة الحكم المحلي تشكل جزءا لا يتجزء من الهيكل والبنيان العام للدولة، ولا توجد دولة في العالم تعتبر فيها الحكم المحلي كيانات مستقلة استقلالا مطلقا ولها سيادة محلية، فالحكومة المركزية – دون سواها – هي التي تقرر مدى وطبيعة الوظائف والاختصاصات والسلطات التي تعهد بها إلى السلطات المحلية.

كذلك فإن الحكومة هي التي تسمح للسلطات المحلية بممارسة حرية التصرف والاختيار المبني على حسن التقدير لأمور في بعض المهام والمسائل، بخلاف الأمور والشؤون المحلية البحتة التي تهم بالدرجة الأولى مجتمع السلطة المحلية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن جهود التنمية الوطنية تخاطر بفشلها إذا لم يكن هناك تنسيق بين الوزارات المختلفة، وإذا لم تحقق الاستفادة الكاملة من إمكانيات وحدات الحكم المحلي كشركاء في الإصلاح.

فالوحدات المحلية بإمكانها أن تكون قاعدة للتنسيق بين الوزارات المختلفة والأجهزة القومية، فضلا عن ذلك فإن وحدات الحكم المحلي يمكن أن يخلق وعيا بالحاجات المحلية، وبأهمية إدراج هذه الحاجات ضمن برامج التنمية العامة، وتدع وتنمي التقبل الشعبي لنظام الأولويات الأساسية للمواطنين المحليين بواحدتهم المحلية، من خلال تقوية والتركيز على طاقات المشاركة الشعبية الحقيقية في مجال الرقابة على التنمية المحلية، وهذا يتطلب المواكبة للتغييرات في الأوضاع المحلية والإقليمية والدولية، ولمواكبة تنامي التقدم التكنولوجي، وما تفرضه متطلبات الدولة العصرية في مجال الإدارة، فقد أصبحت الحاجة

ماسة إلى القيادات الإدارية المحلية من ذوي الكفاءة والخبرة المتخصصة لمجاراة تيارات التغيير المتلاحقة. [1]

## 3. محاور تقييم كفاءة وفعالية إدارة سياسات الاستثمار المحلية في اليمن :

إذا كانت كفاءة إدارة سياسات الاستثمار المحليات تقاس بمدى تحقق خطط الاستثمار المستهدفة، فإن فعالية إدارة هذه السياسات ترتبط بعدالة توزيع ثمارها والمنافع المترتبة عليها، وإيصال أثارها لأكبر قطاع ممكن في المجتمع المحلي، إن لم يكن كافة قطاعاته وأفراده، وخاصة محدودي الدخل والفئات المهمشة في المجتمع.

وفي هذا السياق يحاول الباحث الإجابة على التساؤلات التالية : ما مدى كفاءة وفعالية إدارة سياسات استثمار المحليات في اليمن ؟ وما هي الأساليب التي تساعد على عوامل جذب وتحفيز الاستثمارات سواء كانت حكومية أو خاصة أو أجنبية ؟

وللإجابة على هذه التساؤلات هناك مجموعة من الأطر المنهجية التي تساهم في تعزيز وتقوية إنتاجية الاستثمارات المحلية وتتمثل أساسا في الانطلاق من قاعدة إصلاح الإدارة المحلية.

### أ. مدخل إصلاح الإدارة المحلية وفقا للإطار المنهجي :

يتطلب إصلاح الإدارة المحلية كنقطة انطلاق نحو تعزيز وتقوية إنتاجية المشروعات الاستثمارية بالمحافظات، ضرورة البحث عن مجموعة الآليات والمناهج والوسائل غير التقليدية اللازمة لتخطيط وتنفيذ هذه المشروعات، وتتوقف فعالية هذه الآليات والمناهج والوسائل على منهجية الأطر المقترحة لتعزيز الجانب الاستثماري ورفع إنتاجية المحليات والتي تتلخص إجراءاتها على النحو التالي : [2]

1. توصيف وتحديد الأهداف الرئيسية والفرعية للاستثمار بالمحليات.
2. توصيف وتحديد البرامج الإنمائية بمحافظات كل إقليم.
3. ترجمة البرامج الإنمائية إلى مجموعة من المشروعات الاستثمارية المحتملة والمتنافسة.

---

(1) عفاف محمد الباز، **الاستشارات الإدارية والسياسات العامة**، منتدى السياسات العامة، العدد 10، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة، أغسطس 2001، ص 12 وما بعدها.

(2) محمد عبد الفتاح العشماوي، مرجع سابق الذكر، ص 57-58.

4. اختيار أفضل المشروعات الاستثمارية بكل إقليم وفقا لمعايير تفضيل اجتماعية وبيئية واقتصادية واضحة.
5. تقدير التكلفة الحقيقية لكل مشروع استثماري تمهيدا لتحديد أنسب هيكل تمويل لمقابلة هذه التكلفة.
6. قياس كل من المخاطر المالية ومخاطر التشغيل المصاحبة لإنشاء وتنفيذ وتشغيل وإدارة كل مشروع استثماري.
7. قياس إنتاجية كل مشروع استثماري بدلالة مؤشري كفاءة وفعالية الاستثمار العام.

إن أساس الإصلاΘ يكمن في تغيير طريقة انجاز الأعمال من أجل تحقيق المزيد من الازدهار والتنافسية، ومن أجل ذلك توضع قواعد، وقوانين، ولوائح، جديدة للأعمال وإطار عمل مؤسسي، يتضمن قانونا جديدا لتنظيم الأعمال وترقيتها بما تنعكس بالإيجاب على الفرد والمجتمع.

**f. العوامث الللامة التي تϏDر في ƌƮŰƝ الحام المحǂي :**[1]

**1. العامل البيǞي لRدارة المحلية (ƥيǞة إدارة اΣÓم المحلي):**

وفيما يتعلق بعملية إصلاΘ نظام الحكم المحلي يحدد الأستاذ صبحي محرم في مؤلفة " إصلاΘ الحكم المحلي " بǚن العامل البيئي هو الأساس في عملية الإصلاΘ، ويشير في ذلك بقولة أن المجتمعات المختلفة في الوقت الحاضر على الرغم من اختلافها في طبيعتها، وبالتالي التغيرات في بيئة إدارة الحكم المحلي من دولة إلى أخرى، وكونها تسعى إلى إجراء تغيير في أبنيتها وهياكلها أو إجراء تعديل في أهدافها واتجاهاتها الأساسية، أو تسهيل إجراءاتها أو إعادة النظر في أولوياتها أو تطوير شامل لجوانب إدارة الحكم المحلي المختلفة لكي تتلاءم وتتكيف مع ظروف البيئة المتغيرة."

**2. ƌƮŰƝ الحام المحǂي مرتǤطة Ǥالتنمية:**

كما أنة لا يمكن أن يتحقق مسǖلة إصلاΘ الحكم المحلي إلا إذا كان مرتبطا بالتنمية، على اعتبار أن النظر إلى وحدات الحكم المحلي تعد مؤسسات تنموية أساسا، ويتحقق ذلك كون المواطنين وبواسطة هذه المؤسسات المحلية يستطيعون أن يعبروا عن أرائهم وإرادتهم في إطار المشاركة الشعبية، (توسيع عملية المشاركة الشعبية الفعالة في عملية

---

[1] صبحي محرم، ƌƮŰƝ الحام المحǂي: تحǂيث لƍǤرا ا مللمويǞة مƍتارة مǅ الƍوث، مرجع سابق الذكر، ص 149.

صنع واتخاذ القرارات، ووسائل تشكيل المجالس المحلية وانتخاب أعضائها بما يحقق احتياجات ورغبات المواطنين).

**3. العامل السياسي (الإرادة السياسية) ودعم النظام المحلي:**

إن الاعتبارات السياسية تشكل عاملا حيويا وبالغ الأهمية في مسألة إصلاح إدارة الحكم المحلي، ويتضح ذلك في اتخاذ القرارات السياسية التي تؤثر على مستقبل وحدات الحكم المحلي، فهناك قادة محليين يتخذون قرارات مخيبة لآمال المدافعين والمناصرين لعملية الإصلاح، نتيجة لأنها لا تتفق مع مبادئ التسلط والمركزية الشديدة التي يتبعونها في إدارة الحكم المحلي، ونظرا لعدم رغبتهم في التطلع للتغييرات التي تشهدها الظروف الحديثة، وبالتالي يعجزون عن القيام بالمسئولية في تحقيق طموحات وتطلعات الجماهير نتيجة للتغيرات في الأوضاع المتمثل في اتساع وظائف الحكم المحلي، وتطلب هذه الوظائف الكفاءة و إدخال وسائل التكنولوجيا الحديثة في إعمالها، كل هذه الظروف فرضت على القادة المحليين متطلبات جديدة بشكل أصبح من المتعذر على القادة التقليديين أن يمارسوا دورهم بفاعلية، لذا فإن "هناك حاجة ملحة في واقعنا المحلي و العربي لبروز مفهوم جديد للقيادة، يرتكز على مبدأ توفر ساسة محليين قادرين على تفعيل النشاط السياسي في عملية صنع القرار الإداري على مستوى الوحدة المحلية، والذي يعبر بصورة أفضل عن آمال واحتياجات ورغبات المواطنين، وفقا لخطط وأهداف التنمية المحلية وبالتالي يتغير أسلوب قيادتهم الأوتوقراطي إلى أسلوب قيادة قائمة على المشاركة والتكيف مع الظروف والبيئة".

**4. تبني استراتيجية للإصلاح تتناسب مع البيئة والإمكانات المتوفرة :**

يجب على الفرد أو الأفراد الذين يضعون إستراتجية معينة للإصلاح ينبغي عليهم مراعاة طبيعة المتغيرات المتصلة والمؤثرة في الإستراتجية، وبمعنى آخر إيجاد توازن بين هذه الإستراتجية الداعمة للإصلاح وبين العوامل الأخرى المؤثرة في الإصلاح، مثل (طبيعة النظام السياسي، سلوك المؤسسات المحلية في ظل الثقافة المحلية، والمهارات المطلوبة لمعالجة ومعاملة الأفراد والأحداث) وفي هذا الجانب نشير إلى أن هناك برامج حققت نجاحات، وأخرى فشل البعض منها، وكان العامل الحاسم بينهما هو تحقيق التوازن الذي اشرنا إليه.

**5. متابعة وتقييم برامج الإصلاح:**

لابد من إنشاء أجهزة تهتم بعملية المتابعة والتقييم للإصلاح وتهدف أيضا إلى تحسين وتطوير السلطات المحلية لخدمة أغراض التنمية، إذ أن هذه الأجهزة يمكن أن تتولى عملية توجيه وترشيد عملية تنفيذ وتطبيق التشريعات والقوانين الخاصة بالحكم المحلي، وتدريب العاملين على المستويات المحلية على متطلبات تنفيذ برامج الإصلاح، وتوفير خدمات استشارية مفيدة لجميع الجهات المعنية، مثل هذا الجهاز يمكن أن يكون وسيلة فعالة للتحقق من أن برامج إصلاح الحكم المحلي يتجاوب باستمرار مع التطورات وتحقيق المستهدف من عملية تقييم ومتابعة الإصلاح.

وفي نهاية المطاف يمكن القول أن عملية الإصلاح للإدارة المحلية، لابد أن تتحدد وفقا لرؤية عامة ومنهجية شاملة لما هو مستهدف، وتحديدا للوصول إلى الأهداف والغاية مع الأخذ بالاعتبار العامل البيئي الذي تتعامل معه المنظمة.

أضف إلى ذلك أن الإصلاح الإداري له أهدافه ومقوماته ووسائله، وبما أن غاية الإصلاح يكمن في إزالة المعوقات الإدارية، بما فيها المفاسد والعلل والخلل الإداري في الجهاز الإداري للدولة، وفي ضوء ذلك لابد من الاهتمام بعنصر الإدارة، على اعتبار أنها عصب الدولة، ووظيفتها الأساسية تحقيق النفع العام للمواطنين، وفق الرؤية السياسية العامة للنظام السياسي القائم.

وبناء على ذلك سوف يتطرق الباحث إلى الإشارة لأهداف الإصلاح ومقوماته الأساسية والتي تعتبر أحد ركائز الإصلاح الإداري.

**ثانيا - أهداف الإصلاح الإداري :**

تتجلى أهداف الإصلاح فيما يلي : [(1)]

1. معالجة الخلل ومحاربة الفساد باستئصال أسباب المفاسد، وتحقيق المزيد من الفعالية الإنتاجية، مع احترام الاعتبارات الإنسانية.
2. مكافحة البقرطة أو البيروقراطية المتسلطة والمتحجرة.
3. تبسيط والتسريع في انجاز المعاملات.

---

(1) زاهر الخطيب، **مشروع وثيقة الإصلاح الإداري**، بيروت :دار المعرفة للنشر والتوزيع، 1991م، ص 16-17.

4. حسن انتقاء العنصر البشري وتأهيله ((إعدادا وتدريبا)) والعناية به في مساره الوظيفي وفي مصيره (فكل إدارة في النهاية تساوي ما يساوي أشخاصها).

**ثانيا - مقومات الإصلاح :**

أبرز مقومات نجاح الإصلاح تكمن في الأتي :

**1. إرادة سياسية حازمة:**، مصممة على انجاز الإصلاح الإداري، وهذا يستدعي من السلطة السياسية المنبثقة عن الدستور دعما جادا ومواكبة ميدانية لتنفيذ برنامج الإصلاح الإداري، فلا إصلاح من دون سلطة سياسية داعمة، مؤمنة بالإصلاح، مصممة علية، ملتزمة ببرنامجه، جادة في تنفيذه.

**2. توفر رأي عام مساند:**، وشعب يناضل ويؤيد حركة الإصلاح الإداري، مع وجود طليعة من المثقفين وقواه الحية والفاعلة والرسمية منها، تحديدا لتحصين إرادة الإصلاح على مستوى سلطة القرار السياسي، ولتعزيز مسيرة الإصلاح في المجتمع، عبر التوعية والتثقيف والتعبئة الهادفة لتعزيز مسار الإصلاح، وإعطاء الدور الأكبر لوسائل الإعلام المختلفة في هذا المجال دور رائد في الإصلاح الإداري.

**3. توفر كوادر بشرية مؤهلة:** باعتباره من الشروط اللازمة لأي إصلاح، إضافة إلى إمكانيات مادية لتلبية حاجات العصر في التطوير، واحتياجات الأشخاص للترشيد والتأهيل والمتطلبات التقنية للتأهيل(*) والتحديث...

وبالرجوع لإدارة الحكم المحلي في اليمن والتمعن في مسار الإصلاحات التي قد تحققت نجد أن من أهم الإصلاحات فيها تمثلت في الجانب الانتخابي (تنظيم انتخاب المحافظين، من قبل الهيئة الناخبة للمجالس المحلي للمديريات والمحافظة .كونهم ممثلين- أو الشعب مالك السلطات في انتخابات مباشرة وتنافسية.) وبالأخص انتخاب قادة الوحدات الإدارية (المحافظين) ، والتي تعد تطورا ملحوظا في إصلاح المنظومة الانتخابية، حيث كان المحافظين في السابق يتم تعيينه من قبل السلطات المركزية، لكن في الوقت الحاضر فإنه يتم انتخابه مباشرة من قبل المواطنين المقيمين في الوحدة المحلية، وهذا يعد تطورا ايجابيا في أطار الديمقراطية وفي ظل ترسيخ نظام لامركزية الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية.

---

(*) **يقصد بالتأهيل : استخدام الآلة والوسائل الحديثة، الكمبيوتر، المعلوماتية، شبكة الانترنت..في الإدارة.**

وأيضا من ضمن الإصلاحات في إدارة الحكم المحلي شملت عدة جوانب منها قانونية، وتشريعية، وإدارية، نذكر منها ما يلي : [1]

بناءً على التعديلات الدستورية والقانونية، فإن هيئات الحكم المحلي، ولأهداف تنموية اقتصادية، واجتماعية، لابد وأن تضطلع بدور في الإصلاحات وفقاً لمهامها ودورها في النمو الاقتصادي الوطني، وتحقيقا للوصول إلى التنمية المحلية المطلوبة. يمكن تلخيص هذه الإصلاحات كالتالي:

**1 - الإدارة العامة:** أحد معيقات التنمية التي ورثتها الدولة اليمنية المعاصرة، ففي زمن يتحول فيه العالم إلى منطق الشبكات غير القومية مثل الشبكة المالية، التجارية، الثقافية والإعلامية وهي التي ترسم الخريطة العالمية للتنمية. لذلك فإن دور (الحكم المحلي) بكل ومسئوليته أن ينظم إدارته العامة ويستثمر موارده البشرية والطبيعية الناضبة والمتجددة في عملية التنمية، ولأن الإدارة مرتكز محوري في منظومة الاقتصاد الوطني ففي ظل عولمة الاقتصاد، نحتاج إلى طليعة إدارية قادرة على استيعاب مناهج الإدارة الحديثة وتعي أهمية التنمية الفعلية ومنطلقاتها وأبعادها على الصعيد المحلي، والوطني، بل والعالمي، خصوصاً في محافظة حضرموت، لأهميتها الجغرافية ومواردها الطبيعية، واتساع الفرص الجاذبة للاستثمارات المباشرة العربية والدولية.

من هنا أجد أن هناك مسؤولية ولا أقول دوراً لإصلاح الإدارة والانتقال بها إلى إدارة خدمية من حيث الأداء والهياكل وصولاً إلى الإدارة الإلكترونية... وبما أن الحكم المحلي هو إصلاح جذري للموروث، فإن المطلوب إصلاح جذري وكلي للإدارة.

**2 - الإصلاح المالي:** موضوع يتعلق بجهات ومؤسسات مختلفة ولكنني أرى دوراً للحكم المحلي، خصوصاً لمحافظات مثل عدن، الحديدة، حضرموت، ولتهيئة هذه المحافظات كونها الأكثر جذباً للاستثمارات، لابد من إصلاح الجهاز المصرفي- الوطني، أو إعطائها الحق في تنظيم المصارف فيها والارتقاء بها لخدمة الاستثمارات في القطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية، خصوصاً وأن الجهاز المصرفي يعد أحد أهم مصادر التمويل لمشروعات التنمية، ووضعها الراهن يعد أحد المعيقات أمام الاستثمارات الخارجية

---

[1] الجمهورية نت، **الحكم المحلي ودوره في الإصلاحات الإدارية والاقتصادية**، العدد22، 14775/ مايو 2008م.
- http://www.algomhoriah.net/atach.php?id=13867.

المباشرة بما فيها الاستثمارات الوطنية التي وجدت في أسواق الجوار ما يحقق لاستثماراتها الاطمئنان فضلاً عن الأرباح.

إصلاح الجهاز المصرفي وتغيير سياسات الائتمان، من الائتمان التجاري إلى الصناعي من جهة، ومن جهة أخرى وضع سياسات ائتمان لجذب الأموال والموارد المتيسرة وإعادة توجيهها إلى استثمارات إنتاجية ستسهم في نمو الاقتصاد الوطني.

أقول ذلك... ولا أعرف أين يكمن دور الحكم المحلي، والذي أتمناه أن يضطلع بدور في هذا المجال، وأن يتخلص من إدارة السياسة إلى سياسة الإدارة.

وهنا أود الإشارة إلى أن السياسة هي فن إدارة المجتمعات والموارد، بما يحقق لهذه المجتمعات رفاهيتها ومصالحها وأمنها، وهي ولاشك الدافعة خلف الانتقال إلى الحكم والمتمثل في إعطاء الشعب إلى ممارسة حقه في الرقابة والإدارة، ويمكنه من ممارستها رغم كل الموروثات السلبية الماضية.

أيضا ومن ضمن الإصلاحات المالية للأجهزة المصرفية في اليمن، والتي يراها **الباحث** في هذا المجال هو الأخذ بتجارب الدول التي حققت نجاحا باهرا في إصلاح الإدارة المحلية، وهنا نود الإشارة إلى أن الباحث يوصي بإنشاء بنك للتنمية المحلية أو صندوق للتنمية المحلية، تعمل على تعبئة المدخرات والإمكانيات المحلية وتوجيهها نحو الاستثمار بما يحقق التنمية المحلية المنشودة، على غرار ما هو حاصل في دولة الجزائر الشقيقة (بنك التنمية المحلية) ويجب أن لا تتحول مهمة هذه البنوك، إلى مجرد مهمة مصرفية فقط، بل لابد أن تكون مهمته الرئيسية هو تشجيع الاستثمار ودعم مجالاته المتعددة[1].

---

[1] جميل أحمد الجويد، مرجع سابق الذكر، ص226.

## IV. الإمكانيات المستقبلية للتنمية المحلية في الجمهورية اليمنية :

هناك إمكانيات كثيرة لها دور في تحقيق التنمية المحلية في اليمن ومن ضمن هذه الإمكانات نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر الآتي:

**1. تنمية قيادات هيئات الحكم المحلي اليمني :**

من المقترح وضع برامج تدريبية لرؤساء وأعضاء مجالس هيئات الحكم المحلي في اليمن، وذلك بغية رفع كفاءتهم بتزويدهم بالمعارف والمهارات والخبرات الضرورية لإنجاح عمل نظام الحكم المحلي في بلادنا. ويمكن أن يتم التدريب من خلال تزويد المشاركين في دورات الحكم المحلي المقترحة بالكتب المتعلقة بأنظمة الحكم المحلي العالمية وخاصة نظام الحكم المحلي اليمني الجديد، وتنظيم محاضرات وندوات ومؤتمرات وحلقات دراسية ومجموعات عمل تتلقى علوما نظرية وتدريبات عملية على كيفية إدارة هيئة الحكم المحلي، والتدريب الميداني يشمل زيارات لهيئات محلية إنتاجية ناجحة في محافظات الجمهورية اليمنية، والدول العربية إن أمكن، والخارج بتمويل محلي أو عربي وأجنبي للاستفادة من تجارب الآخرين في النظم المحلية.

ومن الأفضل أن تشتمل المحاضرات والندوات والمؤتمرات الدورية على نطاق المحافظة أو على الصعيد اليمني العام (سنوية مثلا) أهداف الحكم المحلي، وخصائص أنظمة الحكم المحلي وخاصة النظام المحلي اليمني، وقانون انتخاب المحافظين و الهيئات المحلية وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية، والشؤون المالية والإدارية، وإعداد الموازنات والقوائم المالية للهيئة المحلية، وتطوير المهارات الفنية بالهيئة المحلية، مثل جدول أعمال المجلس، طرق تنظيم جلسات مجلس الهيئة المحلية، وأساليب المناقشة والحوار الداخلي لأعضاء المجالس المحلية، وكيفية اتخاذ القرارات المحلية الناجحة، وأساليب المتابعة والتقييم والتقويم وتشكيل اللجان الفرعية للهيئة المحلية، والمجلس الاستشاري وطرق القيادة المحلية الناجحة والإشراف على المشاريع القائمة والجديدة، ودور المجالس المحلية في تنمية المجتمع بالتمويل الاستثماري في المشاريع الحيوية وسواها من المواضيع. وكذلك ترتيب زيارات ميدانية وتشكيل خلايا بحث علمي، ولكل خلية يشرف عليها موجه مختص بقضايا الحكم المحلي .

## 2. تنمية وتأهيل الكادر المحلي الوطني والاستفادة منها في مجالات التنمية:

إن عملية تهميش دور الكادر الوطني المحلي في عملية التنمية، والاعتماد على القيادات غير المؤهلة وغير المخلصة لمؤسساتها، وهذه السياسات تؤدي إلى إفشال كثير من مشروعات التنمية وبالتالي لا تتحقق أهداف التنمية، بل تؤدي إلى نتائج سلبية، وفي هذا الجانب نود الإشارة إلى ضرورة الاهتمام بالكادر الوطني المحلي، والقيام بتأهيله بما يتناسب مع طبيعة الإعمال والمهام التي يقوم بها والتي تؤثر على عملية التنمية، ويأتي ذلك بالاهتمام بعملية التدريب للعاملين في الجهاز الإداري للوحدات المحلية للدولة، وإعدادهم للدور القيادي مستقبلا، على اعتبار أن التدريب يعد مدخلا جوهريا في دعم عملية التنمية، من خلال اختيار القيادات الإدارية والمحلية المناسبة لشغل المناصب الهامة في الدولة، أيضا إن من محاسن التدريب يساعد على تلقي معلومات جديدة وتعلم أساليب عمل جديدة تزيد من مهاراتهم وقدراتهم على العمل بأعلى درجة من الكفاءة والأداء، فضلا عن أن التدريب يؤهل العاملين للترقية للوظائف الأعلى والترقي لشغل وظيفة أفضل وإعداد قيادة مستقبلية مميزة تواجه المخاطر والأزمات التي قد تتعرض لها المنظمة أو الوحدة المحلية والإدارية [1].

وبالنظر لواقع إدارتنا المحلية في اليمن، نجد أنة كلما ازدادت عملية تطوير قدرات ومهارات بعض العاملين في الجهاز الإداري للدولة، تعمل بعض القيادات التقليدية الإدارية باللجوء إلى الاعتماد على الخبراء الأجانب لدوافع ومصالح شخصية، واستبعاد الكادر المحلي الوطني المتخصص وتهميشه، وبالتالي استبعاد قيامة بدور فاعل في التنمية، بل أنة كلما ارتفع المؤهل العلمي للكادر الوطني المحلي ومستواه التخصصي ،كلما أصبح هذا الكادر يشكل خطرا على مصالحهم، على اعتقاد منهم بأنة سوف ينافسهم في مراكزهم القيادية، ولذا يكون هذا الكادر غير مرغوب فيه وغير ذي جدوى، بل وصلت الأمور إلى أن يصبح المتخصصون من أصحاب المؤهلات العليا لحملة الدكتوراه والماجستير، من أكثر الفئات بعدا وتهميشا عن المشاركة في العملية التنموية، بل أن البعض منهم يواجه عملية توظيفهم بالرفض من قبل هذه القيادات التقليدية مسئولي

---

(1) ممدوح مصطفى محمد إسماعيل، **اختيار وتنمية القيادات في الخدمة المدنية: دراسة مقارنة مع التطبيق على مصر، رسالة ماجستير**، مرجع سابق الذكر، ص 50-51.

المؤسسات، بما في ذلك المؤسسات التعليمية والبحثية، وهذا للأسف إحدى معوقات التنمية في اليمن، وبالأخص في الأجهزة الإدارية التي لها دورا في إدارة المشاريع التنموية[1]..

ومن هذا المنطلق لابد أن تكون هناك جهات مؤسسية حكومية تعمل على الاهتمام بالكوادر الوطنية المحلية المتخصصة والمتدربة تدريبا جيدا، وإعطائهم الدور الأكبر من أجل المشاركة في ميدان العمل، وذلك لكي تستفيد الدولة من خبراتهم ومعلوماتهم التي اكتسبوها أثناء تعلمهم وتوظيف هذه القدرات التي لديهم في جوانب التنمية المتعددة.

### 3. تطوير وتحديث مهارات التدريب للعاملين في وحدات الجهاز الإداري للدولة:

بالنسبة لهذه العملية والتي اشرنا إلى أهميتها البالغة في الفصل السابق، كون أن التدريب يساهم في عملية رفع كفاءة العاملين في الجهاز الإداري للدولة، وأيضا تطوير فعالية العنصر البشري من خلال تزويد العاملين بالمهارات العملية والمعارف العلمية والخبرات اللازمة لأداء أعمالهم على الوجه المطلوب، فالدول المتحضرة وغيرها تعمل جاهدة من أجل الاهتمام بالتدريب وبالتالي فهي تخصص أموالا طائلة لها، وذلك للدور الرئيسي الذي تقوم به في تأهيل العاملين وتطوير قدراتهم وبالتالي ينعكس ايجابيا على المنظمة والتي تستطيع الوصول إلى تحقيق أهدافها.

ومن هنا يمكن القول أن المنظمة الناجحة هي التي تعمل على تدريب موظفيها من أجل زيادة إنتاجها ورفع قدراتها وإمكانياتها، وبالتالي تستطيع دخول سوق المنافسة وتحقيق مكانة إنتاجه في ظل المنافسة الشديدة من المنظمات الأخرى، ولا تقتصر عملية التدريب على العاملين فقط في المنظمة بل أنها تشمل أيضا تنمية القادة الإداريين، حيث تؤكد بعض الدراسات الحديثة على أهمية القادة الإدارية في جعل العاملين أكثر استعدادا لتحمل المسؤوليات الملقاة على عاتقهم، مما ينعكس بشكل ايجابي على مستويات فاعلية منظماتهم، فقد تبين من خلال الدراسة أن سلوك القائد الذي يميل للأشراف والتوجيه وبناء

---

[1] محمد احمد علي، " عوائق التنمية في الكادر الوطني "، **المجلة الاجتماعية**، العدد40، أبريل- 1990، ص 143-144.

مشاعر تحقيق الذات لدى الموظفين، يساهم في خلق عمل مبدع من قبل الموظفين على عكس الإشراف الرقابي الشديد من قبل القادة الذي يقلل من مستوى إبداعهم. [1].

وأما بالنسبة للتدريب في أجهزة الوحدات الإدارية المحلية في اليمن، يمكن أن نلتمس هذه العملية من خلال الرجوع إلى قانون السلطة المحلية، والذي بدورة أشار إلى أن الغاية من التدريب هو الارتقاء والارتفاع بمستوى أداء أجهزة السلطة المحلية في تنفيذ المهام المنوطة بها، بمقتضى قانون السلطة المحلية والذي يتطلب الآمر تصميم وتنفيذ برامج تدريبية طويلة وقصيرة الأجل تشمل على الأتي: [2]

1. تنظيم وتنفيذ دورات تدريبية قصيرة لموظفي الإدارة المحلية في مختلف الوحدات الإدارية بقصد شرح وتوضيح قانون السلطة المحلية والقوانين والنظم الأخرى المرتبطة بتطبيقاته.
2. تنظيم دورات تدريبية قصيرة لأعضاء المجالس المحلية لشرح قانون السلطة المحلية والقوانين المنظمة لبناء الدولة.
3. تنفيذ دورات قصيرة في أساليب الرقابة موجهة إلى اللجان الرقابية بالمجالس المحلية.
4. تنفيذ برنامج خاص موجة إلى موظفي وزارة الإدارة المحلية في مجال قانون السلطة المحلية وتطبيقاته، وكافة الأبعاد التنظيمية والقانونية والإدارية والمالية المرتبطة بما في ذلك أساليب العمل والرقابة والاتصال.
5. الاستفادة من نتائج مسح القوى العاملة في رسم سياسات وخطط للتدريب للارتفاع بمستوى كفاءة ومهارة العاملين في الوحدات الإدارية.

وبالنظر لهذه البنود التي تنمي عملية التدريب **يبرز لنا** أنها غير كافية، وأنه لابد من إعداد خطط وبرامج تدريبية فعلية وتكون لها ميزانية مخصصة، من أجل تشجيع العاملين

---

[1] فاطمة على محمد الربابعة، **دور إدارة الموارد البشرية في تحقيق الميزة التنافسية للمنظمات العامة من وجهة نظر العاملين في الجامعة الأردنية، رسالة دكتوراه،** مرجع سابق الذكر، ص 130-131.

[2] الجمهورية اليمنية (المركز الوطني للمعلومات)، **المؤتمر الوطني للتنمية والتطوير الإدارة والمالي :** ورقة عمل مقدمة لمشروع استعراض قانون السلطة المحلية ودورة في عملية الإصلاح الإداري والمالي، مرجع سابق الذكر، ص 13-14.

على الانخراط في التدريب وتوعيتهم بأهمية التدريب، على اعتبار أن التدريب يهتم بتنمية المورد البشري وتنمية المعارف والمعلومات لديهم، والتي تصب في نهاية المطاف في خدمة المنظمة أو الوحدة الإدارية، وأيضا يمكن القول أن التدريب يهتم بتنمية مهارات العاملين وقدراتهم، والاستعدادات لأداء أعمال معينة بكفاءة وفعالية، إضافة إلى تنمية السلوك والاتجاهات الايجابية نحو العمل وبيئة المنظمة وعملائها، كما يسهم التدريب في تنمية مجموعة من العوامل الذهنية التي تتفاعل مع بعضها البعض لتكوين أراء المتدربين تجاه قضايا معينة، ويعمل التدريب على تحسين هذه الاتجاهات حيث يتخذ صاحبها موقفا ايجابيا نحو العمل الذي يمارسه.

**4. تقييم أهمية التدريب في [illegible] الحكومية :**

وبالرجوع إلى واقع التدريب في الأجهزة الإدارية للجمهورية اليمنية، نلاحظ أنة لا يعكس الواقع الايجابي بل على العكس نجد أن خطط البرامج شيء والواقع شيء آخر، وهذا ما أظهره التقرير التقييمي لمشروع التطوير المؤسسي للإدارة العامة، والذي يهدف إلى تعزيز وتطوير كفاءة أداء الجهاز الإداري للخدمة المدنية والمعهد الوطني للعلوم الإدارية، فقد أشار التقرير إلى أن المشروع قد اخفق في بلوغ أهدافه، وخاصة تلك المتعلقة بتقوية البنية التنظيمية للوزارة والجهاز الإداري ومن ثم تعزيز قدراته البشرية ويرجع ذلك الإخفاق إلى أن برامج التدريب التي تم تنفيذها بتمويل من المشروع لم ينعكس أثرها بشكل صحيح على أداء الوزارة إلا في حدود ضيقة.

وفي ضوء ذلك فإن عملية التدريب يعاني من إهمال واضح على مختلف المستويات والمراكز الإدارية في اليمن، وخير دليل على ذلك ما أظهرته الدراسة التي أعدها خبراء من معهد الدراسات الاجتماعية الهولندي بمشاركة فريق من المعهد الوطني للعلوم الإدارية، والتي كشفت نتائج الدراسة إلى تدني نصيب المحافظات من الإطارات التي تلقت بعض التدريب في الماضي بالمقارن بالعاصمة صنعاء أو عدن، ناهيك عن تأهيل القليل من كبار موظفي الخدمة المدنية (المجموعة الأولى والثانية) مقارنة بالوزارات المركزية والمؤسسات العامة، التي أصبحت لا تلقى أي اهتمام في تعيين وتقييم احتياجات التدريب، نظرا لتوجه الدولة إلى خصخصة البعض منها، وافتقار المحافظات إلى خطط التدريب وغياب الاعتمادات المالية المستقلة للتدريب، أضف إلى ذلك ضعف البرامج التدريبية،

والتي تحولت إلى محاضرات نظرية تفتقر إلى التطبيق العملي، وأصبح ما تقدمه في اغلب الأحيان عبارة عن معارف لا تترجم إلى مهارات تعزز من قدرات المتدربين، بل إن المستفيدين من الدورات التدريبية مازال اغلبهم من الذكور ومن موظفي السلك الكتابي والإشرافي للعاملين في المؤسسات الحكومية المركزية، مقارنة بعدد قليل من كبار الفنيين والمهنيين في المحافظات.[1]

ومن هذا المنطلقات السابقة ولمعالجة هذه الوضعية المتردية للتدريب عمات الحكومة على إدخال عنصر التدريب ضمن إستراتجية تحديث جهاز الخدمة المدنية (على اعتبار أن هذه الوزارة هي المسؤولة في تأهيل موظفي الدولة في كافة القطاعات المختلفة)، كهدف استراتجي تسعى لتحقيقه على المدى البعيد – ووفقا لتلك الإستراتجية شرعت الحكومة في إعداد خطة وطنية للتدريب، تركز بصفة أساسية على إعداد مهارات عالية التخصص في المجالات الهامة والحيوية واللازمة لإدارة الأنشطة الحكومية ووصول إلى تحقيق التنمية الإدارية والخدمة العامة للمواطنين.

وفيما يخص قانون مفهوم التدريب والتأهيل، أشار إلى أن المقصود بة عملية تحديد الاحتياجات التدريبية الفعلية الآنية والمستقبلية ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، بما يكفل تحقيق اكبر قدر من الملائمة لمعارف وقدرات ومهارات الموظفين مع تطوير المسئوليات والأعمال في النواحي الإدارية، والاقتصادية، والتكنولوجية، وفي هذا الجانب قد ألزم القانون وزارة الخدمة المدنية باليمن بالأشراف على سلامة تنفيذ السياسات التدريبية المتعلقة بتنفيذ خطط التنمية الإدارية، وكذا المحلية وتنفيذ هذه الخطط والبرامج التدريبية، بالاستعانة بمعاهد التدريب وأية جهات أخرى قادرة على المساهمة في تنفيذ هذه العملية، كالجامعات، والمعاهد ومراكز التدريب، والتي تساهم بشكل أو بآخر تطوير العنصر البشري. [2].

---

[1] نبيل عبده المولد، **تنمية الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية: دراسة مسار تنمية الإدارة لفترة (1995-2004)**، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، فرع : التنظيمات السياسية والإدارية، 2006م، ص 187-188.

[2] عبد الكريم على محمد الخطيب، **دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية 1970- 1998**، **رسالة دكتوراه**، مرجع سابق الذكر، ص 333-334.

**5. دعم وتشجيع البحوث العلمية الإدارية في مجال الحكم المحلي :**

تعد البحوث العلمية لها دورا هاما في تطوير نظام الحكم المحلي ويساهم في تحقيق التنمية، وفي الوقت نفسه يجعل هذا النظام مسايرا للتغيرات الحديثة وملبيا لمطالب الجماهير من أبناء الوحدات المحلية لكل إقليم محلي، وفي هذا الجانب تسعى الدولة بكل مرافقها الإدارية تطوير أساليب أنظمتها المحلية، من خلال الأخذ بالمبادرات العلمية من ذوي الاختصاص وأيضا تشجيع البحوث العلمية في مجال الحكم المحلي، بغرض حل المشكلات التي تواجه رؤساء الوحدات الإدارية، وكذا تطوير الآليات اللازمة لتحقيق أهداف الحكم المحلي والمتمثل أساسا في تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمستدامة، ومن هذا المنطلق ترى الجهات المعنية في الدولة أن الوسيلة الوحيدة لتطوير الإدارة المحلية يتركز في الاهتمام بالبحوث العلمية، والتي تعد أهم وسيلة لتحقيق هذه التنمية، إلا أن استغلال البحث العلمي في المجال الإداري يحتاج إلى أسس يرتكز عليها، وأول هذه الأسس هي إيجاد قنوات ومؤسسات وتنظيمات، من أجل القيام بهذه المهمة، ولكي تنجح هذه العملية لابد من توفير الإمكانات والتي تساهم في تحقيق أهداف الإدارة المحلية وبالتالي تحقيق التنمية، ويمكن تلخيص هذه الإمكانيات اللازمة لتحقيق التنمية وتحسين فعالية الإدارة المحلية في الأمور التالية :[1].

1- إدخال مادة الإدارة العامة وإدارة الإعمال في برامج المدارس والمعاهد العليا والمتخصصة.
2- تشجيع الدراسات الميدانية حتى يتمكن الجمع بين النظري والتطبيقي.
3- إيجاد مؤسسات وطنية وجهوية تهتم بالتوثيق الإداري، ووضعه تحت تصرف الباحثين.
4- توفير الإمكانيات المادية والقانونية والجو النفسي لخلق مناخ علمي يشجع على فعالية البحث العلمي.
5- العمل وباستمرار على ترجمة أمهات الكتب من مختلف اللغات للاستفادة منها.

---

[1] بوجمعة بولقريعات، **القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية، رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، قسم الإدارة والمالية العامة، 1983م، ص 184-185.

6- التخفيف من الإجراءات البيروقراطية في طبع المؤلفات وإيجاد مجلات علمية متخصصة في تلك المجال (الحكم المحلي).

إن عدم الاهتمام بمسألة التدريب والبحوث الإدارية، وبالأخص تدريب (القيادات العليا والوسطى في المجالات الإدارية المهمة)، وتجاهل البحوث وتطوير وسائل التدريب، وعدم العناية والاختيار المناسب للمادة العلمية التي تتضمنها البرامج التدريبية، نتيجة ضعف ميزانيات التدريب وعدم امتلاك خطط وبرامج تدريبية لتلبية احتياجات التدريب المتغيرة، وخاصة بالنسبة لمستويات العليا والوسطى، مما يخلق فجوة كبيرة في مضمار التدريب لموظفي الجهاز الإداري للدولة، مما يعني أن الفعالية المستقبلية للخدمة المدنية والتنفيذ الناجح لخطط الإصلاح الإداري يتوقف بشكل كبير على كيفية تعامل خطط التدريب المستقبلي للعاملين في أجهزة الخدمة المدنية، مع هذه الفجوة وحتى مع إمكانية تحقيق قدرات تدريبية ذات مستوى أفضل، فإنه من الصعوبة التخلص من تلك الفجوة على المدى البعيد والمتوسط[1].

وخلاصة القول أن للبحوث العلمية دورا هاما ومؤثرا في ميدان تكوين القيادة الإدارية ورفع كفاءاتهم العلمية والعملية، كما تضمن فعاليتها وتطورها باستمرار، ولهذه الأسباب لابد للدولة، وخاصة صناع القرار الإداري الأخذ بعين الاعتباراهمية البحث العلمي ودورة في تطوير الإدارة المحلية، وإعطائه الأولوية عند اعتماد أي موازنات مالية، بغرض توفير الإمكانيات للباحثين وتقديم كافة التسهيلات لهم، حتى تستطيع الدولة الاستفادة من البحوث العلمية، لتطوير نظام الحكم المحلي مستقبلا، وبالتالي تحقيق أهداف التنمية المحلية، من خلال حل كافة المشاكل والمعضلات الإدارية التي تواجه القيادة المحلية.

---

[1] ليلى الوادعي، " خطة تدريب طويلة الأجل للخدمة المدنية في اليمن" : موجز توصيات الدراسة التي أعدها معهد الدراسات الاجتماعية الهولندي، **مجلة الإدارة الحكومية**، صنعاء : العدد 01،السنة الأولى، أبريل - يوليو 2000، ص 84-90.

## الخلاصة والاستنتاجات :

وخلاصة القول في هذا الفصل أن القيادة لا يمكن أن تحقق الأهداف المسطرة، سواء كانت ضمن الخطط العامة للدولة أو الخطط الخماسية الأولى والثانية، دون أن تملك الحد الأدنى للكفاءة الإدارية، وان يكون لديها مهارة عالية في الإدارة للوحدات المحلية، وعلى هذا الأساس نود الإشارة إلى الدور الجوهري والهام للقيادة في تحقيق التنمية المحلية، وهذا الأمر مرهون برفع القدرات والمهارات الإدارية للقياديين المحليين، أضف إلى ذلك دور القيادة السياسية والإدارية في محاربة الفساد الإداري والمالي في كافة الأجهزة الحكومية، وذلك من خلال تفعيل القوانين والتشريعات التي تكافح ظاهرة الفساد، وان تعطي كلمة الفصل في هذا الجانب للسلطة القضائية، وهي الجهة الرسمية التي لها الحق في الحد من أثار الفساد بكافة أشكاله، أيضا لابد على الحكومة اليمنية ممثلة بالقيادات العليا للدولة أن يتوفر لديها إرادة سياسية قوية في هذا الجانب، على اعتبار أن الإرادة السياسية هي المحرك الأساسي والفعال للحد من الفساد، من خلال معاقبة المسيء والمفسد حتى ولو كان هذا الشخص يمثل سلطة عليا في الدولة، بمعنى أخر تحقيق مبدأ سيادة القانون فوق الجميع دون تفريق أو تمييز، كما اشرنا في هذا الفصل إلى مسألة الاستثمار في الجمهورية اليمنية، ومن خلال العرض لهذا الفصل الأخير للدراسة توصلنا إلى أن هناك معوقات تحول من حدوث الاستثمار في اليمن، بسبب معوقات إدارية، وسياسية، واقتصادية، واجتماعية... وأنه لابد من إيجاد الحلول والمعالجات لهذه المعوقات لكي يتحقق الاستثمار في اليمن، وفي هذا الجانب كشفت الدراسة إلى ضرورة الاهتمام بالإصلاحات الإدارية والمالية ، وأيضا إصلاحات قانونية والتي تمارس دورا جوهريا في تنمية وترقية الاستثمار في اليمن، وفي هذا المجال اشرنا إلى الجهود الحكومية التي قامت بها الدولة، ولو أنها نسبية تمثلت في تقديم كافة التسهيلات وتذليل العقبات إمام المستثمرين المحليين والأجانب بغرض رفع وتحسين معدلات الاستثمار للمحليات في كافة محافظات الجمهورية، ونتيجة لذلك استطاعت الحكومة بالتعاون مع الجهات المعنية من تحقيق أرقاما ايجابية في مجال الاستثمار بفضل التغييرات والإصلاحات المالية والإدارية في مجال الاستثمار، مما انعكس ايجابيا على الدولة، والذي تمثل بزيادة في الناتج المحلي الكلي للحكومة، وبالتالي حققت فوائد ايجابية للمواطن من خلال حصوله على فرص عمل جديدة حسب التقارير الرسمية التي أوردناها مسبقا.

وأخيرا استعرضنا عملية هامة تمثلت في جانب التدريب والتنمية البشرية، وان هذه المسألة ضرورة حتمية على اعتبار أن تنمية البشر يتقدم على تنمية المال، ووفقا للمقولة "بيت من الرجال خيرا من بيت من المال" ومن منطلق أن أساس أي تنمية محلية أو قومية، يرجع أساسا إلى الاهتمام بالتنمية البشرية، وهنا نعني بها الاستثمار المعرفي، والذي يشمل رفد وتعليم الأفراد بكل وسائل العلم و المعرفة الحديثة، وكذا كيفية التعامل مع التكنولوجيا المتقدمة، حيث وأننا في عصر ثورة المعلومات والمعرفة والتكنولوجيا الحديثة، والتي من خلالها يستطيع الأفراد تسيير وحداتهم المحلية ومؤسساتهم الإدارية بالاستعانة بهذه التكنولوجيا الحديثة، من أجل تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المنظمة والوحدات الإدارية المحلية.

## الخاتمة:

إن الحديث عن القيادة ودورها في التنمية المحلية مجاله واسع، ولا يمكن أن نعطي هذا الموضوع من الدراسة الشمولية الكاملة أو تحديده في دراسة محددة، حيث أن الهدف من البحث والدراسة لموضوع القيادة والتنمية المحلية هي بغرض إثارة الاهتمام بقضايا القيادة والتنمية والتي يأتي على رأسها التركيز على دور القيادة في مجال التنمية، والمسؤولية الكبيرة التي تقع على عاتقهم، والتي تأتي في مقدمتها تطوير آليات العمل الإداري وإحداث تغييرات ملموسة في واقع الجهاز الإداري المحلي، على اعتبار أن عملية التغيير في الكيان الإداري في وقتنا الحاضر أصبحت عملية واقعية وملموسة، ونتيجة لهذه المتغيرات المتصاعدة والتي شملت كافة مجالات الحياة المتعددة فرضت ضرورة حتمية في المجال الإداري، وهي وجود قيادة إدارية ومحلية لها نظرة مستقبلية وقادرة على مواجهة هذا الواقع الجديد والمتغير بصورة مستمرة، وأيضا لابد أن تمتلك هذه القيادات الحد الأدنى للمقومات والمعايير القيادية الفاعلة والناجحة وذلك حتى تستطيع تذليل كافة الصعوبات والتحديات المتعددة والتي تواجه الوحدات الإدارية المحلية، أضف إلى ذلك أن تكون لديها القدرة على تحقيق الأهداف الإستراتيجية للمنظمة والوحدة الإدارية للمجتمع المحلي، ومن هذه المنطلقات سوف يقوم الباحث باستعراض أهم النتائج والتوصيات التي توصلت إليها الدراسة والبحث على النحو الآتي :

## أولاً - النتائج

**1. طبيعة العلاقة بين مفهوم التنمية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة:**

- إن العلاقة بين التنمية في إطارها العام والتنمية المحلية في إطارها الخاص هي علاقة ارتباط الكل بالجزء، فلا يمكن تحقيق تنمية شاملة دون تحقيق تنمية محلية، إذ العلاقة بينهما هي مترابطة ومتكاملة في كافة المجالات المختلفة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية... الخ.
- أما فيما يخص علاقة القيادة المحلية بمفهوم التنمية المحلية هي علاقة عضوية تؤثر وتتأثر ببعضها البعض، على اعتبار أنة لا يمكن أن يتحقق تنمية محلية دون أن يكون هناك قيادة محلية فاعلة وناجحة في الوقت نفسه،وانطلاقا من هذا التكامل بين التنمية المحلية والقيادة فإن مفهوم التنمية المحلية يعكس الخصائص والإبعاد الأساسية للتنمية الشاملة والمستدامة.

**2. فيما يتعلق بموضوع إصلاح الإدارة المحلية في اليمن :**

- يمكن القول أن من مخاطر مشكلات إصلاح الإدارة المحلية يكمن أساسا في العامل البيئي، والذي بدورة يؤثر على نظام الإدارة المحلية، لاسيما البيئة المحلية اليمنية يغلب عليها الطابع القبلي والعشائري، وعلية فأي نظام إداري محلي ليس نابعا من البيئة المحلية (لا يستمد أنظمته الإدارية من تلك البيئة ) لا يمكن أن يحقق هذا النظام أي نجاح في تحقيق الأهداف والغايات، بل على العكس إن مصيرة الفشل، كما أن ظاهرة عدم الاستقرار السياسي والقصور الأمني وعدم وجود قيادة محلية فاعلة ومنتخبة من الشعب سيؤثر حتما على عدم استقرار نظام الحكم المحلي، ويؤدي أيضا إلى عدم وضوح الأهداف وضياع الجهود لدى القيادات المحلية وهذا ينعكس سلبا على مسار التنمية المحلية في اليمن.
- تعد الرقابة المحلية مدخلا مهما للإصلاح الإداري، كونها تعمل على الحد من الانحرافات الإدارية وتصحيح المسار داخل الإدارة، ووسيلة رادعة ضد مظاهرة عديدة للفساد، وفي ضوء ذلك تسعى كثير من الدول إلى تحديث جهازها الإداري وتحسين خدماتها، من خلال البحث على النظم الإدارية الجيدة للرقابة والمحاسبة على الأعمال العامة للجهاز الإداري للدولة .

**3. فيما يتعلق بالرقابة المحلية (رقابة السلطة المحلية والسلطة المركزية) :**

- تعد الرقابة عاملا أساسيا في الإدارة المحلية فهي بمثابة جهاز الرادار بالنسبة للطيار، بل هي حجر الزاوية بالنسبة للقائد الإداري، والرقابة ليست هدفا بحد ذاته، وإنما هي وسيلة لتحقيق غايات محددة والغاية الأساسية منها هي حماية المصلحة العامة، ضد أي تجاوزات من السلطة المركزية واللامركزية وضد أي مخالفات لقواعد توزيع الاختصاص للعاملين في الوحدات الإدارية المحلية.
- تأتي أهمية الرقابة في النظام الإداري المحلي في الجمهورية اليمنية نظرا لدورها الفعال في تحقيق عملية الإصلاح الإداري، من أجل الوصول إلى تحقيق مبدأ الحكم الراشد (الإدارة الجيدة) بهدف تعزيز الشفافية والمساءلة، وهي ركيزة من ركائز الإصلاح الإداري.
- إن جوهر الرقابة يكمن من خلال دورها في الحد من سوء استخدام الموارد العامة وتحسين أداء الخدمات العامة، كما أنها تؤدي إلى منع الانحرافات قبل وقوعها إلى جانب التأكد من تحقيق النتائج المطلوبة وفقا للأهداف والسياسات العامة للدولة.

- إن واقع الرقابة المحلية في بعض الأجهزة الإدارية الحكومية في اليمن تفتقر إلى الكثيرمن المفاهيم والضوابط الأخلاقية وضعف الوازع الديني وكذا غياب رقابة الضمير المهني، مما أدى إلى تدني كفاءة الكثير من الكوادر العاملة في القطاعات العامة واعتمادها على المحسوبية والنفاق في تدعيم مركزها الوظيفي، مما يصرفها عن العمل بغرض إثبات كفاءة حقيقية في إدارة الجهاز الإداري للدولة.
- تعتبر الرقابة أمرا ضروريا في الإدارة اللامركزية (السلطة المحلية) وذلك بغرض اتخاذ القرارات الجوهرية والمصيرية للوحدات الإدارية المحلية، كون النظام الرقابي الفعال يوفر المعايير المحددة للإنتاج (كما وكيفا) وكذا القياسات الخاصة بالأداء الجاري وتحليل البيانات وتقييم الأداء، وهذه الأمور كلها تعتبر أساسية لعملية اتخاذ القرارات، أو لتوفير الأسس القانونية للعلاقة بين الإدارة المركزية واللامركزية مما يساعد على المحافظة على وحدة الدولة.
- إن العلاقة بين الرقابة والقيادة الإدارية هي علاقة تكاملية، فالرقابة الإدارية تعد صمام الأمان للقائد الإداري من خلال معرفة كافة الأنشطة والإعمال الجارية في الوحدات الإدارية المحلية، وكذلك تحديد حجم النتائج والانجازات التي تتم خلال فترة محددة وتقييم نجاحها، أضف إلى ذلك أن الرقابة الإدارية تزود القائد أو المدير الإداري بمعلومات أساسية ومهمة إلى مدى وجود أو احتمال حدوث مشاكل خطيرة في المنظمة، ومن هنا تلعب الرقابة دورا جوهريا في إمداد المدير أو القائد بالمعلومات المتعلقة بالتقدم والتطور والنمو داخل المنظمة الإدارية.

**4. فيما يتعلق بمشاكل القيادة والتنمية المحلية في اليمن :**

- من المشاكل الرئيسية والتي تواجه القيادة المحلية تكمن في المشكلة الاقتصادية والتي تتمثل في نقص الموارد المالية وعدم توظيفها السليم في خدمة التنمية، ناهيك عن سوء التخطيط وعدم الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والاقتصادية والطبيعية للبلاد مما أدى إلى تدهور وضعف عملية التنمية المحلية.
- فيما يخص دور المرأة القيادي في المجتمع المحلي وبالرجوع إلى الإحصاءات وتقاريرالمؤتمرات الدولية والمحلية والتي تؤكد أهمية دور المرأة في هذا الجانب وخاصة في وصولها إلى المناصب القيادية، وهذا كله مرهون بوضعها الاجتماعي وبطبيعة السلوك الذي تشكله المرأة في المسرح السياسي والاجتماعي، وأيضا في

مختلف مواقع العمل الإنتاجي، على اعتبار أن دور المرأة القيادي يتأثر بحركة التغيير الاجتماعي عالميا ومحليا.

- ضرورة أن تأخذ المرأة اليمنية حقوقها في الوصول إلى المناصب القيادية، وكذا إعطاؤها دورا رئيسيا في عملية التنمية المحلية، فالمرأة في اليمن لازالت تعاني معوقات وموانع متعددة تعمل على الحد من قيامها بتلك الأدوار سواء كانت أدوارا تنموية، أو دورا في اتخاذ وصناعة القرار، وهذه المعوقات هي كثيرة تتمثل في معوقات تعليميه، واقتصادية، واجتماعية، وسياسية، وعلية فالمرأة اليمنية في الآونة الأخيرة استطاعت تجاوز بعض هذه العقبات والمعوقات رغم صعوبتها، ومن ثم الوصول إلى بعض المراكز القيادية في أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة.
- من ضمن المعوقات القيادة المحلية توصلنا إلى وجود معوقات إدارية، ومالية، والتي تتجلى في ضعف الجهاز الإداري للدولة، وضعف البني الإدارية المحلية، وانتشار ظاهرة الفساد المالي والإداري بصورة المتعددة، أضف إلى ذلك مشكلة ندرة الموارد المالية وهي المشكلة الجوهرية والتي كان لها دورا في إعاقة مسار التنمية المحلية والوطنية.
- ومن المعوقات التي تواجه القيادة المحلية هي طبيعة المشاركة الشعبية، حيث تعد من ضمن التحديات المحلية، فقد كشفت نتائج الدراسة إلى حقيقة هامة وهي أن أي مجال ومناخ إداري لا يمنح الحرية في المشاركة الشعبية (الانتخابات المحلية) ، ولا يسمح بالمشاركة الفعالة لاختيار رؤساء الوحدات الإدارية المحلية (المحافظين - رؤساء المجالس المحلية وأعضائها) ، ولا يعكس إرادة الشعب من خلال القرارات الصادرة عن مؤسسات الدولة، يعد إطارا فاشلا أو إطارا قصد بة الزيف والتضليل والادعاء بمشاركة شعبية لا وجود لها في الواقع.

**5. فيما يتعلق بشيوع القيم السلبية في المجتمع:**

- هناك انتشار لبعض القيم التي تؤثر سلبا على عملية التنمية مثل (الولاء القبلي للقبيلة وليس للدولة، ضعف الثقة بين المواطنين والحكومة، أضف إلى ذلك العزوف عن المشاركة الشعبية في عملية التنمية المحلية، سيطرت العادات والتقاليد الجامدة والتي لا تسمح بالتغيير نحو الأفضل، من اجل تحقيق تنمية طموحة للمجتمع المحلي، تهميش دور المرأة في المشاركة السياسية وصنع القرار السياسي والإداري، ويتضح ذلك من عدم ثقة

القادة الإداريين والمحليين في قدرة القيادات الإدارية النسائية على اتخاذ القرارات بصورة كافية.

**6. فيما يلي دور القيادة في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية:**

- تتحمل القيادات المحلية أعباء كبيرة في عملية التنمية المحلية، من خلال قيامها برسم السياسات العامة، وإعداد الخطط الإنمائية وتنفيذها، وكذا إعداد وتدريب القوى العاملة البشرية، وفي ضوء ذلك تسعى القيادات المحلية في اليمن من خلال ممارستها دورا كبيرا في عملية التنمية، والتي تقوم به بالتعاون مع المواطنين المحليين في إحداث تغييرات ضرورية تستدعيها مطالب تحقيق التنمية المحلية، ويأتي ذلك من خلال تحديد المطالب والمشكلات التي يواجهها لمجتمع المحلي، وكذا وضع الحلول والبدائل الممكن اختيارها، وترجمة الخطط والسياسات إلى أفعال وأعمال ملموسة على أرض الواقع.

**7. دور القيادات السياسية في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية:**

- إن مسؤولية تحقيق التنمية المحلية يتحمل عبئها الأكبر القيادات السياسية على اختلاف مستوياتها في أجهزة الدولة، وفي هذا الإطار أشرنا إلى أن تاريخ القيادات السياسية في اليمن مرتبط إلى حد بعيد بالتاريخ السياسي اليمني وما مرت به من أحداث ومراحل سياسية تاريخية متنوعة كان لها الأثر الأكبر في ثقافات وسلوكيات القيادات والحكام، والذي انعكس في إداراتهم لنظام الحكم في اليمن، حيث أن معظم القيادات السياسية وكذلك المحلية التي تعاقبت على حكم اليمن كانت جميعها تسعى إلى حل المشاكل الداخلية للمجتمع والتي واجهت الجهاز الإداري الحكومي، من خلال اعتماد برامج الإصلاح الإداري والمالي في البرنامج العام للحكومة، وبالأخص خلال فترة التسعينيات وانتهاء بالعام 2003م، من اجل معالجة وتحسين الوضع الاقتصادي للدولة ومرورا بالحرص على توفير بعض المطالب والاحتياجات الجماهيرية والتي يصعب تحقيقه وتوفيرها إلا بوضع خطط التنمية المحلية والشاملة، ومن أهمها الخطط الاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية... ، وفي ضوء ذلك قامت القيادة السياسية باتخاذ القرارات السياسية المتمثلة بصنع مخططات خماسية، ووضع برامج إنمائية تحمل في طياتها أهداف صنع سياسات وبرامج خاصة بالتنمية المحلية، ومن هذا المنطلق تمارس هذه القيادات دورا رئيسا في صنع وتنفيذ ومتابعة خطط وبرامج التنمية من أجل إنجاح خطط التنمية الشاملة وهذا لن يتم إلا عن طريق القيادة السياسية العليا في الدولة، ممثلة برئيس

الدولة، ونائبة والوزراء ونوابهم والوكلاء ورؤساء المصالح والمؤسسات الحكومية، وهؤلاء جميعهم هم الذين يقومون بالدور الجوهري والهام في تحقيق وصنع برامج التنمية المحلية.

- من خلال الدارسة الميدانية والتي أجراها الباحث في بعض محافظات الجمهورية، حيث أثبتت الدراسة أن هناك نسبة قليلة من القيادات المحلية في محافظات الجمهورية موضع الدارسة الميدانية (صنعاء – أب – الحديدة – شبوة)، لا تقوم بدورها الرئيسي في متابعة تنفيذ بعض مشروعات التنمية المحلية، كما أن طبيعة العلاقة بين التخطيط والتنفيذ غير واضحة، مما نتج عنة تعثر بعض المشروعات التنموية المقررة في تلك المحافظات، وذلك بسبب غياب التخطيط السليم، وعدم إجراء دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية للمشروع، وأيضا ظهور نقص الموارد المالية والكوادر الفنية، مما انعكس على تأخير وتوقف انجاز بعض تلك المشاريع على مستوى المحافظة.

## ثانيا - التوصيات

من أجل توفر قيادات محلية فاعلة وناجحة في وحداتها الإدارية المحلية في كافة محافظات الجمهورية، ولكي تقوم بدورها الرئيسي والجوهري في مجال التنمية، وأخذا في الاعتبار المعوقات والمشاكل التي تواجه القيادة المحلية، فإن الباحث يقدم بعض التوصيات اللازمة لتوفير قاعدة إدارية تساهم في تفعيل دور القيادة في عملية التنمية المحلية وهذه التوصيات كالأتي :

### 1. في مجال محاربة ومكافحة الفساد المالي والإدارة:

_ تبني إستراتيجية جادة من قبل الحكومة تهدف إلى معالجة ضعف الأجور والمرتبات لدى الموظفين، بحيث تكون هذه المعالجة متوازنة مع ارتفاع الاسعارونفقات المعيشة ، في إطار إصلاح إستراتيجية الهيكل الموحد للأجور المقررة من الحكومة.

- يوصي الباحث بضرورة التصدي لكافة صور ومظاهر الفساد المالي والإداري من خلال تبني إستراتيجية شاملة للإصلاح الاقتصادي والمالي، والإداري، وهذا يتم من خلال استعداد تبني القيادات العليا في الدولة تنفيذ إستراتجية الإصلاح، مرورا بالتشكيل المؤسسي، وانتهاء بمنح كافة الصلاحيات للجهات المعنية بمتابعة قضايا الفساد، (الهيئة العامة لمكافحة الفساد وبمشاركة كلا من المجتمع المدني وهيئة الرقابة والمحاسبة والقضاء) ، وهذه المؤسسات لها دورا كبير في محاربة الفساد.

**2. في مجال الرقابة المحلية للوحدات الإدارية المحلية:**

- يوصي الباحث بضرورة تفعيل أدوار الجهات الرقابية (الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة – وزارة الإدارة المحلية – وزارة المالية) بضرورة المتابعة لأعمال وأنشطة الوحدات الإدارية المحلية، وإجراء التقويم العلمي للبرامج والمشاريع الإنمائية التي تقوم بتنفيذها المؤسسات الحكومية للتأكد من تحققها في الوحدات الإدارية المحلية، وفقا للخطط المرسومة لها وبالتعاون مع رئيس الوحدة المحلية، موضحا بذلك وضعية تلك المشاريع الحكومية ورفع تقارير إلى الجهات الرقابية عن حالة المشاريع المتعثرة ليتم دراستها وإيجاد الحلول الملائمة لها.

**3. في مجال رفع روح العاملين في الوحدات الإدارية المحلية:**

- يوصي الباحث بضرورة توفير بيئة محلية تدعم مناخ العمل الإداري، وذلك برفع معنويات العاملين عن طريق الاهتمام بالرضاء الوظيفي لدى العاملين في الوحدات الإدارية المحلية، وذلك بتحسين هيكل الأجور والحوافز المالية حسب النتائج الايجابية التي يحققها العاملون في مواقع أعمالهم، وهذا بدورة سوف يؤدي إلى تحقيق الأهداف العامة للوحدة الإدارية المحلية.

**4. في مجال تدعيم المراكز القيادية التنموية للمرأة في أجهزة الدولة المختلفة:**

- يوصي الباحث بضرورة إعادة النظر في القوانين العامة للدولة، وأيضا في قوانين الأحزاب والهيئات والجمعيات والنقابات... وخاصة فيما يتعلق بترشيح المرأة لمناصب قيادية عليا في مختلف أجهزة الدولة (مؤسساتية – نيابية – قضائية – مجالس محلية)، وبما يضمن تداول السلطة والتزام قواعد العمل الديمقراطي، وبما يكفل منحها فرصا أفضل للمشاركة في هذه المواقع والمجالات المختلفة للمؤسسات العامة للدولة.
- يوصي الباحث بتفعيل دور المرأة اليمنية في المشاركة في رسم السياسات العامة للهيئات التنموية بكافة مجالاتها المختلفة، وأيضا مشاركتها في أخذ مواقعها القيادية في منظمات المجتمع المدني وخاصة الأحزاب والنقابات والمجالس المحلية، وذلك بإيجاد كادر نسائي يتمتع بقدرات سياسية تمكنها من المنافسة في الحياة السياسية والعامة، باعتبارها المكان الأساسي لتحقيق المشاركة واكتساب المهارات وتنمية الشخصية القيادية النسائية في المجتمع.

**5. في مجال تعزيز اللامركزية للإدارة المحلية والمساهمة في تحقيق التنمية:**

- يرى الباحث ضرورة إعطاء السلطات اللازمة للقيادات المحلية لممارسة اختصاصاتهم ومسؤولياتهم بكفاية، تحقيقا للامركزية الإدارية وذلك لكي تؤتي التنمية المحلية ثمارها على المجتمع المحلي.

**6. في مجال محاربة القيم السلبية المؤثرة على مسار التنمية المحلية:**

- يوصي الباحث بضرورة التركيز على تدعيم القيم الروحية والدينية لدى أفراد المجتمع المحلي، من خلال غرس مبادئ الانتماء للوطن والمشاركة والتضامن وتعزيز مبادئ العمل الجماعي والتعاون بين أفراد المجتمع المحلي، وأيضا غرس روح الاعتزاز والفخر بالأمة الإسلامية والعربية وتأكيد الانتماء إليها، وذلك بهدف تكوين الفرد المسلم الذي يتحلى بالتوازن النفسي والروحي، ولكي يكون أكثر قدرة على المساهمة في التنمية المحلية.

**7. في مجال التدريب والتأهيل للعنصر البشري (تطوير الكادر المحلي اليمني):**

- يوصي الباحث بضرورة الاهتمام بالعنصر البشري من خلال تأهيله وتطوير قدراته العلمية والعملية في مواقع العمل والإنتاج، على اعتبار أن العنصر البشري المؤهل والمدرب والكفء هو الركيزة الأساسية للتنمية المحلية والشاملة، وأنه سبب في نجاح المؤسسات الإدارية الحكومية في النهوض بمهامها بكفاءة وفعالية عالية، من خلال حسن استخدام مواردها المالية بطريقة سليمة وجيدة، كما أن الاهتمام بتدريب وتأهيل وزيادة الخبرات وإضافة مهارات جديدة للعنصر البشري وبالأخص القيادات المحلية ، يزيد من قدرة المؤسسات والوحدات الإدارية على مواكبة ومواجهه التطورات والتغيرات الداخلية والخارجية لها، وفي ضوء ذلك يؤكد الباحث على أن عملية التدريب بكافة برامجه ومجالاته، يمثل اليوم وسيلة مهمة لتنمية الموارد البشرية، وبالتالي يستوجب الاهتمام والدعم والرعاية الكاملة من الدولة ممثلة بمؤسساتها وأجهزتها المختلفة بإعطاء أولوية لعملية التدريب في برامجها وخططها التنموية.

**8. في مجال اختيار وتنمية القيادات المحلية في الوحدات الإدارية المحلية:**

- يوصي الباحث عند اختيار وتنمية القيادات الإدارية والمحلية وتعيينها في الوحدات الإدارية المحلية، مراعاة عامل الكفاءة والجدارة والاستحقاق لشغل المناصب القيادية،

ومن هذا المنطلق يرى الباحث ضرورة اللجوء عند الاختيار والتعيين الرجوع إلى المعايير الآتية :

**أ.** أن يتم اختيار القيادة الإدارية والمحلية على اختلاف مستوياتها الإدارية، من العناصر التي تحمل مؤهلات علمية وفنية عالية، وأيضا الذين تتوفر لديهم الخبرات والمهارات الإدارية والفنية، وذلك حتى تستطيع مواجهة وتذليل الصعوبات التي تلاقيها أثناء ممارستها طبيعة العمل والمهام القيادية.

**ب.** اعتماد معايير وشروط محددة وواضحة لاختيار القيادة المحلية، على أن تتوفر لديها مقومات القيادات المحلية المتمثلة بالخبرة في إدارة الوحدة المحلية، وأيضا مستوى المؤهل العلمي، عدد الدورات التدريبية المتوفرة لدية، ومستوى الأداء والانجاز للمشاريع التنموية.

**ج.** العمل على مراعاة المدة الزمنية الكافية عند تغيير القيادات المحلية، على اعتبار أن التغيير المستمر والمفاجئ لا يعطي لفرصة الكاملة للقيادة بما يمكنها من الإلمام بمشاكل الوحدات الإدارية المحلية، التي يتولون قيادتها وتنفيذ الخطط المتعلقة بأحداث تنمية محلية وحل مشكلات الوحدات المحلية، أضف إلى ذلك أن التغيير السريع يؤدي إلى عدم الاستقرار في الوحدات الإدارية المحلية، مما يؤثر في النمط القيادي المحلي، غير أنة لابد من التخلص من القيادات المحلية غيرا لقادرة على حل مشاكل وحداتها المحلية، مما يؤدي إلى التعثر في تحقيق التنمية المحلية.

**10. في مجال الاهتمام بالمعاهد الإدارية وتطوير البحوث العلمية:**

- يوصي الباحث بضرورة التوسع في إنشاء وبناء المعاهد الإدارية التي تعنى بتأهيل القيادات الإدارية المحلية، لكي تقوم بالمهام والمسؤوليات التي تقع على عاتقها، وأيضا تشجيع البحوث العلمية التي تتعلق بالقيادات والتنمية المحلية والتركيز على البحوث العلمية التطبيقية بشكل خاص، وتوجيه البحث العلمي لمعالجة المشاكل التي يعاني منها المجتمع المحلي والوحدات الإدارية المحلية.

**11. في مجال الاستثمارات المحلية للوحدات الإدارية المحلية:**

- يوصي الباحث بضرورة الاهتمام بالاستثمارات المحلية في كافة محافظات الجمهورية اليمنية، وبالأخص في مجال التعليم والصحة، وأيضا إعادة توزيع الاستثمارات بين المحافظات بطريقة متوازنة وأكثر عدالة، وحتى لا تكون هناك فجوة اقتصادية أو تفاوت

في انجاز المشاريع الاستثمارية الإنمائية في عموم المحافظات، مما يؤثر على مستوى التنمية المحلية في تلك الوحدات المحلية .

وفي هذا الحقل الإداري نود الإشارة إلى استعداد الباحث تلقي آراء وتعليقات كافة السادة الأكاديميين، من رئيس وأعضاء لجنة المناقشة وكذا أساتذة وباحثين وكتاب في مجال القيادة والتنمية المحلية، بهدف الخروج بآراء وتصورات تساهم في إفراز قيادات إدارية محلية عربية فعالة، يكون لها الدور الأكبر في تطوير نظام الإدارة المحلية على المستويين العربي والمحلي.

وفي الأخير نرجو أن نكون قد سلطنا الأضواء على بعض الجوانب الرئيسية لدور القيادة في التنمية المحلية، وأثرها في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية ، تاركين المجال لدراسات لاحقة تكمل الأعمال السابقة ومن بينها عملنا للموضوع الذي قمنا بدراسته ،

والله ولي التوفيق.،،،،،،

# ηƽlƷdǩl Ā_fÊǭ

| عنوان الملحق | رقم الملحق |
| --- | --- |
| استمارة الدراسة | ملحق رقم (1) |
| التقسيم الإداري لمحافظة والمديريات وحدودها الإدارية | ملحق رقم (2) |
| الهيكل التنظيمي للوحدات الإدارية المحلية<br>(المحافظة – المديرية - المجلس التنفيذي للمحافظة) | ملحق رقم (3) |

بسم الله الرحمن الرحيم

**جامعة الجزائر- 3 -**
**كلية العلوم السياسية والإعـــــلام**
**قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية**
**فرع : تنظيم إداري وسياسي**

**بيانات هذه الاستمارة لا تستخدم إلا في خدمة البحث العلمي فقط ويأمل الباحث في تعاونكم على صدق تعبئة هذه الاستمارة فأرجوا التكرم منكم التعاون معنا ولكم جزيل الشكر والتقدير.**

ηǾǻǮǿǨǾ ηيǮǸǾǮǿǨǾ Ǽǝ ηǾǻǮǿǨǾ ƟǾـدƒǸǨǨ ǠǻǛǾت ƟǨǻǨǾǨ

: ηǒǝǨǮǿǨǾ ǬǾ
:  ηيديريǮǨǾ ǬǾ

ηǾǫǨǾǩǨǾ ǬǸǻǛǨǾ Ǽǝ ǳǾǮǸǾǥدǨǾ ƤǮǺ ǧǨǮكǾǫè ǮǨǾǫǾǫǾ ƝǮǨǮǾǫǾ

: ǧǸ____ƒ
"ǮوΥ ƝΥǨǾǥǨǾ Ǽǝ ηǾǮǭǾǨǾ ηǾǻǮǿǨǾ وǫǾǮرهǨ Ǽǝ تǠǾǛǨ ǬǨǒǭ ƝǮΥǾΥǾǾ ηǾǻǮǿǨǾ Ǽǝ ηيǮǸǾǮǿǨǾ
ηǾǻǮǿǨǾ ( 2010-2005 ) " .

: ǛǾدƑ ƤǨƒ ǨǨǨǾ
ΣǮǾǨ ǫƒǮدǾ دǨǮǸǾي

: ǸǾ اشƑ ƠǮت
ηǾǮǾǛǗ ǾŻ ǜǾǾǨ Υ.ǫ

**2009 - 2008**

## - استمارة استبيان الدراسة الميدانية ملحق رقم (01)

**بيانات خاصة بالمبحوثين :**

**أ. بيانات عـامـة :**

**- Ƙď مطلوة ذكر اﻹسم .**

**- السن : ( )**

**- النوع : ( )**

- ŐĿúţâ ȗȶŸĤöä ........................ ÒÔÅǫöä ..................

- ĞÀȽşȥöä :

. **- جهة العمل** (Ȋèâ ǥȡǵȥöä ǦȽŸǂâ Ɣöä ȷȥŸȶĤǩ ĄȚȽȥ ): .......................

**- القسم أو الإدارة:** .................................

**- مدة الخدمة والخبرة في الوحدة الإدارية الحالية** .................................

**ملاحظة:**

يرجى الإجابة على جميع الأسئلة الخاصة بالاستبيان بدقة وموضوعية، كما يرجى وضع علامة( ) أمام الإجابة التي ترونها مناسبة من بين الاختيارات المتعددة.

## ثانيا - حول اتجاه القيادة المحلية في الوحدة الإدارية :

**1.** اذكر الصفات والمهارات التي يتصف بها القيادة المحلية أو رئيس الوحدة المحلية (المحافظ - مدراء المديريات و النواحي) والتي تساعده على القيام بدورة في تدعيم مسار التنمية.

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| - الاستقامة والعدل | (     ) | (     ) |
| - القدرة على الحسم واتخاذ القرار | (     ) | (     ) |
| - الإخلاص والأمانة | (     ) | (     ) |
| - التعليم والخبرة | (     ) | (     ) |
| - الأخلاق وحسن التصرف | (     ) | (     ) |

- صفات أخرى

1.                    2.                    3.

**2.** حسب رأيكم أي من الأنماط السلوكية التي يتبعها رئيس الوحدة المحلية في إدارة شئون المحافظة المحلية؟

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| أ. توجيه العمل باستعمال سلطة العقاب والثواب | (     ) | (     ) |
| ب. توجيه العمل من خلال الإقناع والاستشارة | (     ) | (     ) |
| ج. توجيه العمل بالاعتماد على الخبرة في الإدارة | (     ) | (     ) |

د. طرق أخرى :

1. .........................
2. .........................
3. .........................

**3.** ما هو الأسلوب الذي يتبعه رئيس الوحدة المحلية (المحافظ) في عملية صنع القرار المحلي ؟

- عقد اجتماعات ثم اتخاذ القرار بطريقة جماعية (     )
- جمع المعلومات واتخاذ القرار بنفسه (     )
- جمع المعلومات واستشارة الأعضاء، ثم اتخاذ القرار بنفسه (     )
- أساليب أخرى :

1. ................................
2. ................................
3. ................................

**4.** هل هناك مشروعات سبق وان ساهمتم فيها في نطاق الوحدة المحلية المحافظة التي تقومون بتسييرها ؟

نعم ( ) لا ( )

- في حالة الإجابة "نعم"، ما هي أهم هذه المشروعات ؟

1. ...............................
2. ...............................
3. ...............................

- أما في حالة الإجابة عن السؤال السابق "لا"، ما نوع مساهمتكم في هذه المشروعات ؟

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| 1. جمع المعلومات والبيانات | ( ) | ( ) |
| 2. تقديم الاقتراحات | ( ) | ( ) |
| 3. جمع التبرعات والإعانات | ( ) | ( ) |
| 4. الاشتراك في إعمال اللجان | ( ) | ( ) |
| 5. متابعة التنفيذ | ( ) | ( ) |
| 6. تقديم التبرعات والمساعدات | ( ) | ( ) |

**5.** هل توجد خطة للتنمية المحلية بوحدتكم المحلية ؟

**نعم** ( ) **لا** ( )

- في حالة الإجابة "**نعم**" من الذي يقوم بالدور الرئيسي في صنع هذه الخطة ؟

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| 1. رئيس الوحدة المحلية | ( ) | ( ) |
| 2 . المجلس المحلي | ( ) | ( ) |
| 3. المجلس التنفيذي للوحدة المحلية | ( ) | ( ) |
| 4. أعضاء المجلس المحلي بشقية (المحافظات/المديريات) | ( ) | ( ) |
| 5. إدارة التخطيط بالوحدة المحلية | ( ) | ( ) |
| 6. وزارة التخطيط | ( ) | ( ) |
| 7. وزارة الإدارة المحلية | ( ) | ( ) |

**6.** هل شاركتم في صنع خطة التنمية المحلية ؟

**نعم** **( )** **لا** **( )**

- في حالة الإجابة "**نعم**" ما هي طبيعة هذه المشاركة ؟

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| 1. تقديم المعلومات والبيانات | (  ) | (  ) |
| 2. المساهمة بالرأي | (  ) | (  ) |
| 3. تحديد الأولويات لبرامج التنمية المحلية | (  ) | (  ) |
| 4. التصديق على مشروع الخطة | (  ) | (  ) |

أ- في حالة عدم المشاركة في وضع الخطة، ما هي أسباب ذلك ؟

| | |
|---|---|
| 1. عدم توفر البيانات والمعلومات | (  ) |
| 2. عدم التوجيه الدعوى للمشاركة | (  ) |
| 3. تدخل الحكومة المركزية في وضع وتعديل الخطة | (  ) |
| 4. احتكار جهة معينة في وضع الخطة | (  ) |

5. أسباب أخرى : ..........................................................................

.........................................................................................

ب- هل تدعم الجماهير المحلية عملية انتخابات المحافظين في الوحدات المحلية ؟

**نعم** **(  )** **لا** **(  )**

**7.** هل يشارك المواطنين في برامج ومشروعات التنمية المحلية التي تقوم بها الوحدة المحلية ؟

**نعم** **(  )** **لا** **(  )**

- في حالة "**نعم**" ما هي صور المشاركة الشعبية ؟

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| 1. التمويل | (  ) | (  ) |
| 2. الإدارة | (  ) | (  ) |
| 3. التبرع بالأموال | (  ) | (  ) |
| 4. التعاون وبذل الجهود | (  ) | (  ) |
| 5. تقديم الأفكار والمقترحات | (  ) | (  ) |

- وفي حالة عدم وجود مشاركة من المواطنين في برامج ومشروعات التنمية المحلية التي تقوم بها الوحدة المحلية، ما هي أسباب ذلك ؟

| | نعم | لا |
|---|---|---|
| 1. اعتماد المواطنين على الحكومة | (  ) | (  ) |
| 2. انخفاض دخل الفرد | (  ) | (  ) |
| 3. غياب الحافز لدى المواطنين | (  ) | (  ) |

4. عدم الأخذ بآراء ومقترحات المواطنين ( ) ( )

**8.** كيف تساعد الوحدة المحلية المواطنين على القيام بمشروعات في مجال التنمية المحلية (النهوض بأوضاع المواطن المحلي اقتصاديا) ؟

1. المساعدة في الحصول على قروض بأسعار مناسبة ( )
2. المساعدة في الحصول على منح مالية ( )
3. تقديم المساعدات والخبرات الفنية ( )
4. تسهيل الحصول على إعفاءات ضريبية ( )
5. دعم المشروعات الحرفية الصغيرة ( )

**9.** هل تنفيذ المشروعات يتم وفقا للخطط التي وضعت لذلك ؟

**نعم** ( ) **لا** ( )

أ- في حالة "**لا**" ما هي أسباب ذلك ؟

1- سؤ الدراسة والتخطيط ( )

2- نقص الموارد المالية ( )

3- عدم توافر الموارد البشرية ( )

4- غياب القيادة الفعالة ( )

5- عدم تطابق الخطط مع الإمكانيات المتوفرة ( )

ب- هل تساعد عملية التخطيط القوى العاملة في تحديد احتياجات المنظمة من القيادات الإدارية والإشرافية على كافة المستويات الإدارية ؟

**نعم** ( ) **إلى حد ما** ( ) **لا** ( )

**10.** ما هي المشاكل التي تواجه الوحدة المحلية أثناء تنفيذ مشروعات التنمية ؟

1. مشكلات مالية ( )
2. نقص الكوادر الفنية ( )
3. عدم وجود تنسيق بين المجالس والإدارات ( )
4. عدم وجود سلطات إدارية كافية ( )
5. غياب الكفاءات الإدارية الماهرة ( )

**11.** هل يملك رئيس الوحدة المحلية السلطة الكافية لحل المشاكل التي تواجهه أثناء تنفيذ مشروعات التنمية المحلية في وحداته الإدارية التي يشرف عليها ؟

نعم ( )          لا ( )

**12.** ما هو مدى التعاون بين رئيس المجلس المحلي ورئيس الوحدة المحلية ؟

1. متعاونان جدا ( )
2. غير متعاونين ( )
3. متعاونان إلى حد ما ( )

**13.** ما هو مدى استجابة القيادات التنفيذية لمقترحات وتوصيات المجلس المحلي ؟

1. مستجيبة جدا ( )
2. مستجيبة إلى حد ما ( )
3. غير مستجيبة ( )

**14.** حدد الأولوية في انجاز مشروعات وبرامج التنمية المحلية الرئيسية التي تراها ضرورية و ناجحة في وحدتك المحلية ؟

1. بناء مدارس ( )
2. بناء مستشفيات ومرافق صحية ( )
3. حدائق ومنتزهات ( )
4. إقامة مراكز ثقافية للشباب ( )

أشياء أخرى :

أ.........................................

ب ........................................

**15.** رتب من فضلك أسباب نجاح تلك المشروعات :

1. التخطيط السليم ( )
2. كفاية الموارد ( )
3. المشاركة الشعبية ( )
4. توافر الخدمات الفنية والإدارية ( )
5. المهارات الإبداعية للقيادات المحلية ( )
6. توافرا لخدمات الأساسية ( )

- في حالة وجود مشروعات وبرامج لم تحقق الأهداف، رتب من فضلك ما تراه سببا لذلك :

1. عدم توافر الخبرات الفنية والإدارية ( )
2. نقص الموارد المالية ( )

3. غياب المشاركة الشعبية (   )
4. عدم وجود القيادات الفعالة (   )
5. عدم توافر الخدمات الأساسية (   )
6. غياب التخطيط السليم (   )

**16.** ما هو تقييمكم لدرجة أداء الأعضاء لدورهم داخل المجلس المحلي ؟

1. يؤدون دورهم بصورة مرضية (   )
2. يؤدون دورهم بصورة مرضية إلى حد ما (   )
3. يؤدون دورهم بصورة غير مرضية (   )

- في حالة عدم تأدية أعضاء المجلس المحلي لدورهم بصورة مرضية، ما هي أسباب ذلك ؟ (رتب الأسباب الآتية ... )

1. نقص المعلومات والخبرة لدى الأعضاء (   )
2. عدم توافر الخبرة ومعرفة بعض الأعضاء لدورهم (   )
3. سوء الدراسة وغياب التخطيط السليم (   )
4. عدم كفاية الموارد المالية (   )
5. وجود خلافات وصرا عات بين أعضاء المجلس (   )
6. عدم وضوح الاختصاصات في قانون الإدارة المحلية (   )

**17.** ما هو دور الجمعيات التعاونية (هيئات التطوير التعاوني) في مجال التنمية المحلية ؟

1. لها دور ايجابي (   )
2. لها دور سلبي (   )
3. ليس لها دور (   )

أ- في حالة رؤيتكم للدور الايجابي التي تقوم بها هذه الجمعيات التعاونية (هيئة التطوير التعاوني)، فما هي مشروعات التنمية التي قامت بتنفيذها ؟

- مشروعات خدمات عامة :
- بناء منشآت للخدمات العامة (   )
- إنشاء مدارس ومعاهد تدريبية (   )
- حدائق عامة و جمعيات خيرية (   )
- إقامة مراكز لتوعية الشباب (   )

ب- أما في حالة رؤيتكم للدور السلبي لهذه الجمعيات التعاونية، فما هي أسباب ذلك من وجهة نظركم ؟

1. غياب المشاركة الشعبية ( )
2. عدم توافر القيادة الفعالة ( )
3. نقص الموارد المالية ( )
4. عوامل أخرى :

1- 2- 3-

**18.** ما هي أهم المشاكل التي تواجه الجهاز الإداري ( وزارة الإدارة المحلية ) لدى قيامها بمهمة التدريب بصفة عامة ؟

- النقص الحاد في برامج التدريب والتأهيل ( )
- عدم ملائمة برامج التدريب لطبيعة ومتطلبات الأعمال الإدارية ( )
- ضعف مستوى التخطيط لعملية التدريب ( )
- مشاكل أخرى (حددها) :

1. ....................................
2. ....................................
3. ....................................

**19.** هل يتوافر لدى الجهات الإدارية المعنية بالرقابة معايير رقابية معينة ؟

**نعم** ( ) **لا** ( )

**20.** هل تتلاءم معايير الرقابة المعمول بها في الوزارات مع أهدافها ؟

**نعم** ( ) **إلى حد ما** ( ) **لا** ( )

**21.** هل أنظمة الرقابة السارية في الوزارة مرنة وتستوعب المستجدات والمتغيرات ؟

**نعم** ( ) **إلى حد ما** ( ) **لا** ( )

**22.** هل تقوم بتفويض جزء من اختصاصاتك لمرؤوسيك ؟

**دائما** ( ) **أحيانا** ( ) **نادرا** ( ) **أبدا** ( )

- إذا كان الجواب نادرا أو أبدا، اذكر أهم أسباب عدم لجوءك لتفويض جزء من اختصاصاتك

= عدم كفاءة المرؤوسين في ممارسة تلك السلطة ( )

= عدم رغبة المرؤوسين في تحمل المسؤولية ( )

= لأنني أقوم بواجبي على أكمل وجهة ( )

= عدم جدوى التفويض ( )

= أسباب أخرى :

1. ..................................................

2. ..................................................

3 . ..................................................

**23.** إلى أي مدى تعتبر البرامج التدريبية التي تقوم بها (وزارة الإدارة المحلية) كافية للعاملين في الوحدات الإدارية المحلية ؟

**كافية** ( ) **كافية إلى حد ما** ( ) **غير كافية** ( )

**24.** هل التحقت بدورات تدريبية في مجال الوظيفة التي تشغلها ؟

**نعم** ( ) **لا** ( )

- إذا كان الجواب " نعم " الرجاء تحديد نوع التدريب الذي تلقيته والتحقت به ؟

= دورات عادية ( إعدادية ) قبل دخول الخدمة ( )

= دورات تدريبية إثناء الخدمة ( )

= دورات متخصصة في حل المشكلات الإدارية واتخاذ القرار ( )

= دورات أخرى ..........................................................

..........................................................

**25.** هل تعتقد أن للتدريب أثر ايجابي على ترشيد وتحسين عملية صنع القرارات الإدارية ورفع كفاءة أداء العاملين في الأجهزة الإدارية ؟

**إلى حد كبير** ( ) **إلى حد ما** ( ) **لا أثر** ( )

**26.** أي من الطرق تفضل في التدريب من اجل تحسين الأداء وتطوير الفعالية الإدارية ؟

- التدريب أثناء الخدمة بالممارسة العملية ( )

- التدريب بالمعاهد الإدارية المتخصصة ( )

- التدريب خارج الوطن ( )

**27.** هل لديك سلطات كافية لاتخاذ القرارات الإدارية ؟

**إلى حد كبير** ( ) **إلى حد ما** ( ) **لا** ( )

**28.** من واقع خبرتك في عملك هل تعتقد أن للمشاركة دور ايجابي في فعالية القرارات المتخذة ؟

**إلى حد كبير** (   )  **إلى حد ما** (   )  **لا فائدة** (   )

**29.** من واقع وظيفتك ، هل تشارك مرؤوسيك والأفراد أو جهات أخرى في عملية صنع القرارات ؟

- اتخذ القرار ثم استشير العاملين معي (   )
- احدد المشكلة وبدائل حلها ثم اعرض الأمر على العاملين (   )
- أضع المشكلة على العاملين لأحصل على اقتراحاتهم وأرائهم (   )
- اترك الحرية للعاملين في اتخاذ القرار المناسب (   )
- الاحتفاظ برأي في الاعتراض والرفض (   )
- أمور أخرى (حدد) ..............................................

.......................................................................

- حدد الوسيلة التي تستخدمها غالبا في جمع المعلومات ؟ (حدد بإجابة واحدة)

| | غالبا | دائما | أحيانا |
|---|---|---|---|
| = أقوم بجمع المعلومات بنفسي | (   ) | (   ) | (   ) |
| = قوم بجمع المعلومات عن طريق المرؤوسين | (   ) | (   ) | (   ) |

= وسائل أخرى :

1. ........................................
2. ........................................
3. ........................................

**30.** هل تواجهك مشاكل وصعوبات في الحصول على المعلومات ؟

**نعم** (   )  **لا** (   )

- إذا كان الجواب "**نعم**" حدد أهم تلك الصعوبات:

= طول الوقت اللازم لجمع المعلومات (   )

= عدم توافر النوعية المطلوبة من البيانات (   )

= تعارض القوانين واللوائح والتعليمات (   )

= التكلفة العالية للحصول على المعلومات (   )

= عدم توافر الكفاءات الإدارية في مجال المعلومات (   )

= عدم توفر المعلومات في الوقت المناسب (   )

= النقص الحاد في الأجهزة العلمية الحديثة اللازمة لمعالجة البيانات ( )

**31.** حول تقييم الدور الحالي للأجهزة المركزية لجهاز الخدمة المدنية

- فيما يتعلق بسياسات زيادة رفع معدلات الأداء لدى العاملين، هل يرجع نتيجة للأسباب التالية :

= تطوير هيكلة الأجور ونظم المكافآت والعلاوات الدورية ( )

= تطوير نظم الحوافز المادية والترقيات ( )

= تهيئة الظروف الاجتماعية للعمل وتحسين برامج العلاقات الإنسانية ( )

= العمل على إشباع الحاجات الأساسية للعاملين ( )

= تنمية وسائل الاتصال الفعال في الهياكل التنظيمية ( )

= تطوير أساليب وطرق العمل وتهيئة ظروفه الفنية ( )

= وضع معدلات الأداء ومتابعة تقييم هذا الأداء ( )

= تبسيط إجراءات العمل ( )

**32.** تعتبر ظاهرة البيروقراطية بمفهومها السيئ من أهم المشكلات التي تواجه الجهاز الإداري، وكذا صانع القرار في اتخاذ القرارات الإدارية

- رتب المظاهر البيروقراطية التالية :

= المركزية الشديدة في العمل ( )

= الروتين و الشكلية المفرطة ( )

= كثرة القوانين و التشريعات وتناقضها ( )

= تدني الرواتب والأجور ( )

= طول وبط الإجراءات الإدارية ( )

= التداخل في الاختصاصات ( )

= تضخم الجهاز الإداري ( )

= الفساد الإداري ( )

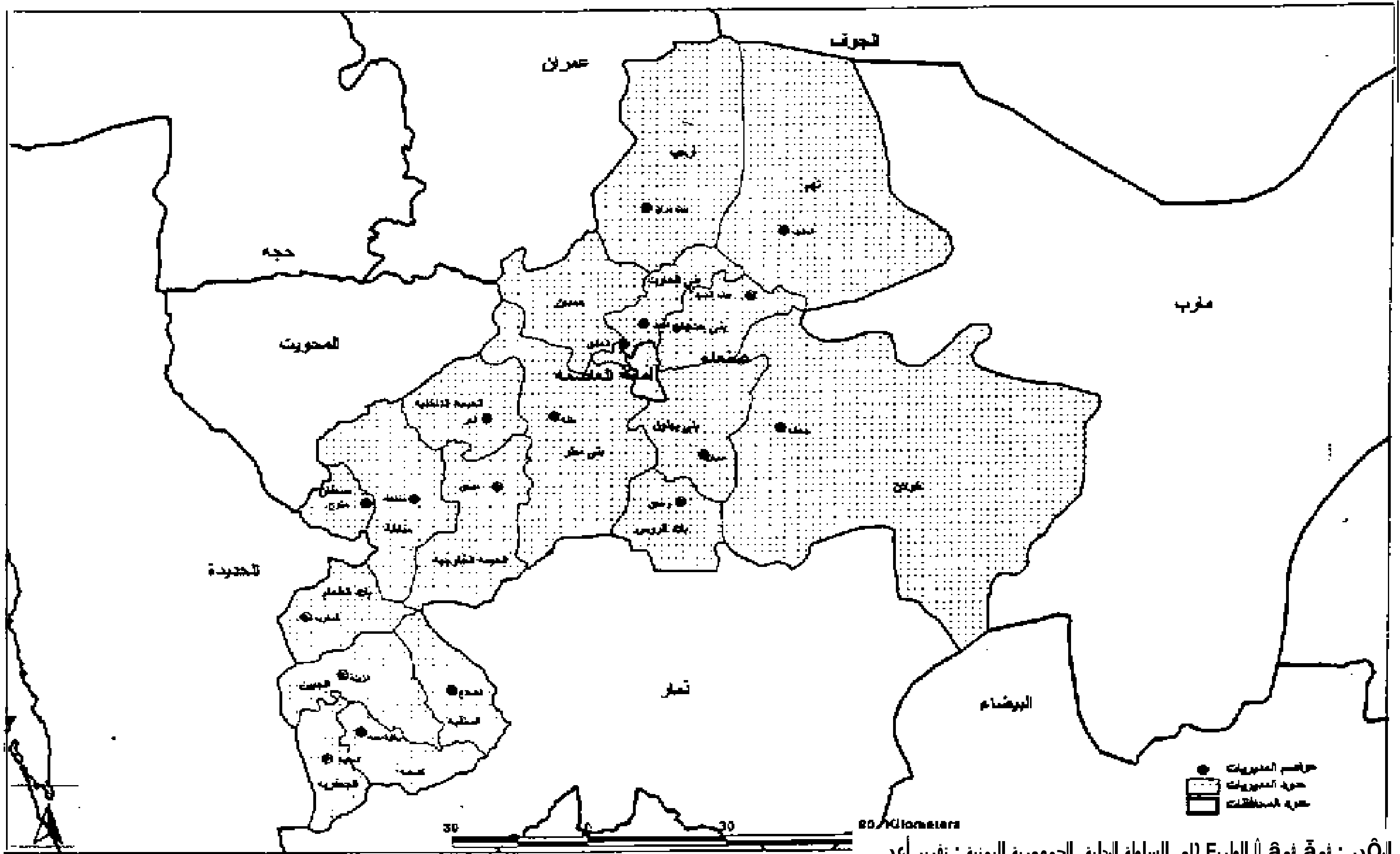
**33.** هل تركز الوزارة ( وزارة الإدارة المحلية ) على المورد البشري وتنمية أداءه ؟

**بدرجة كبيرة** ( ) **بدرجة ما** ( ) **لا** ( )

## ملحق رقم (1.2)

**محافظة صنعاء**

### التقسيم الإداري للمحافظة

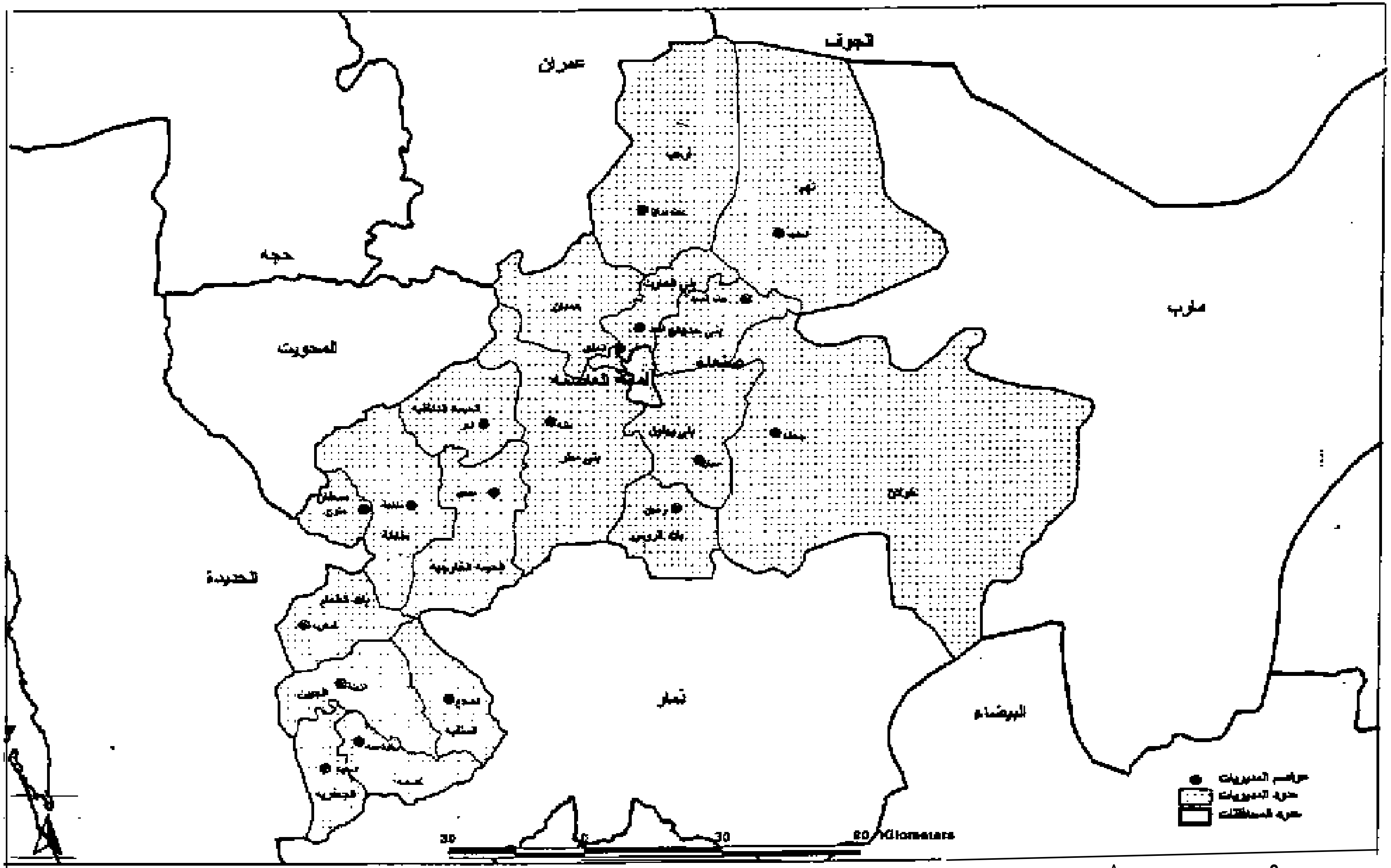



المصدر : ... السلطة المحلية الجمهورية اليمنية : تقرير أعد لحكومة الجمهورية اليمنية و الجهات المانحة (كندا) ترجمة أكرم الآندي صنعاء : بدون دار النشر مايو 2001 ص 70

## ملحق رقم (2.2)

محافظة اكديدة

### التقسيم الإداري للمحافظة

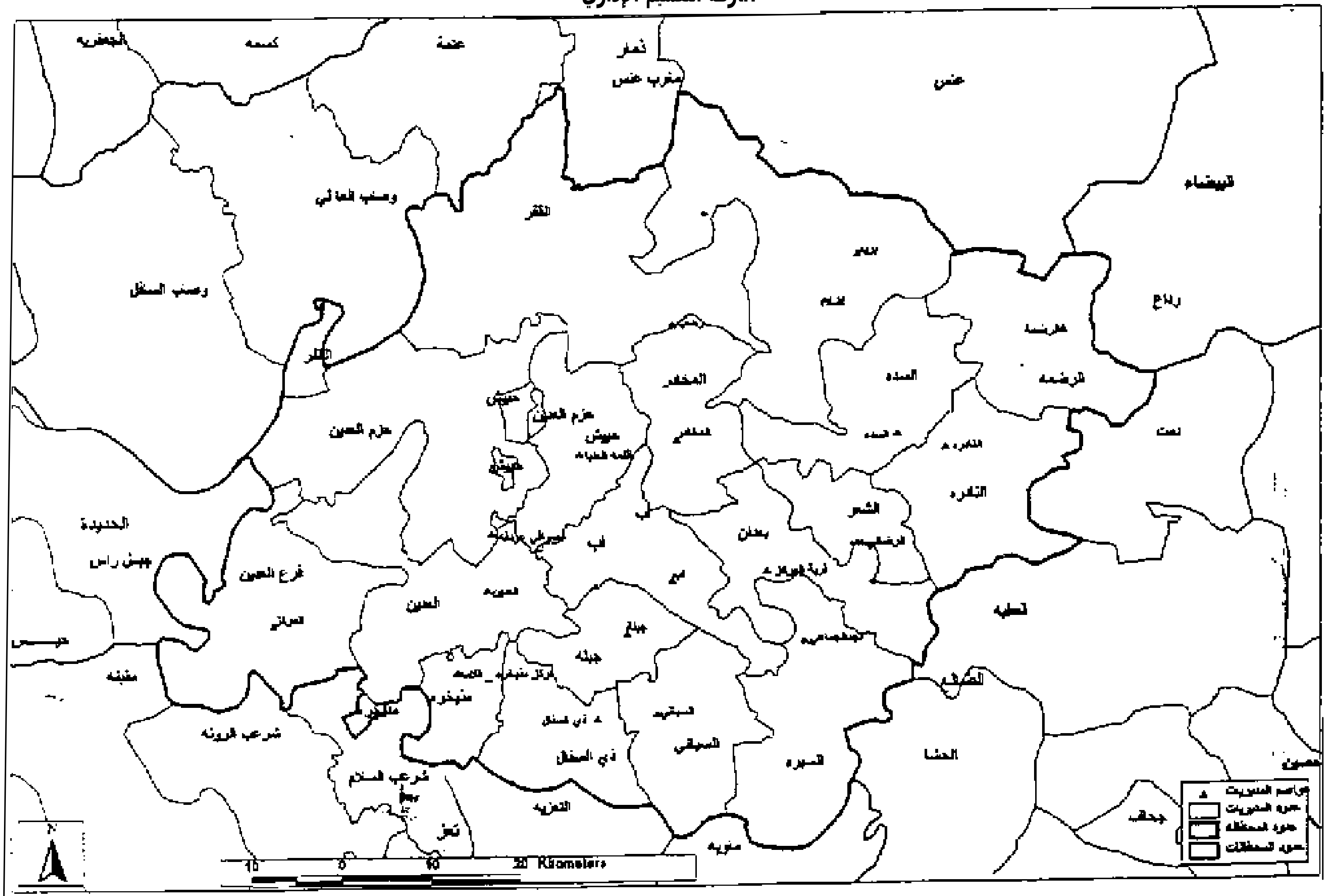



المصدر : المرجع نفسه ص 71

محافظة إب

## ملحق رقم (3.2)

## خارطة التقسيم الإداري

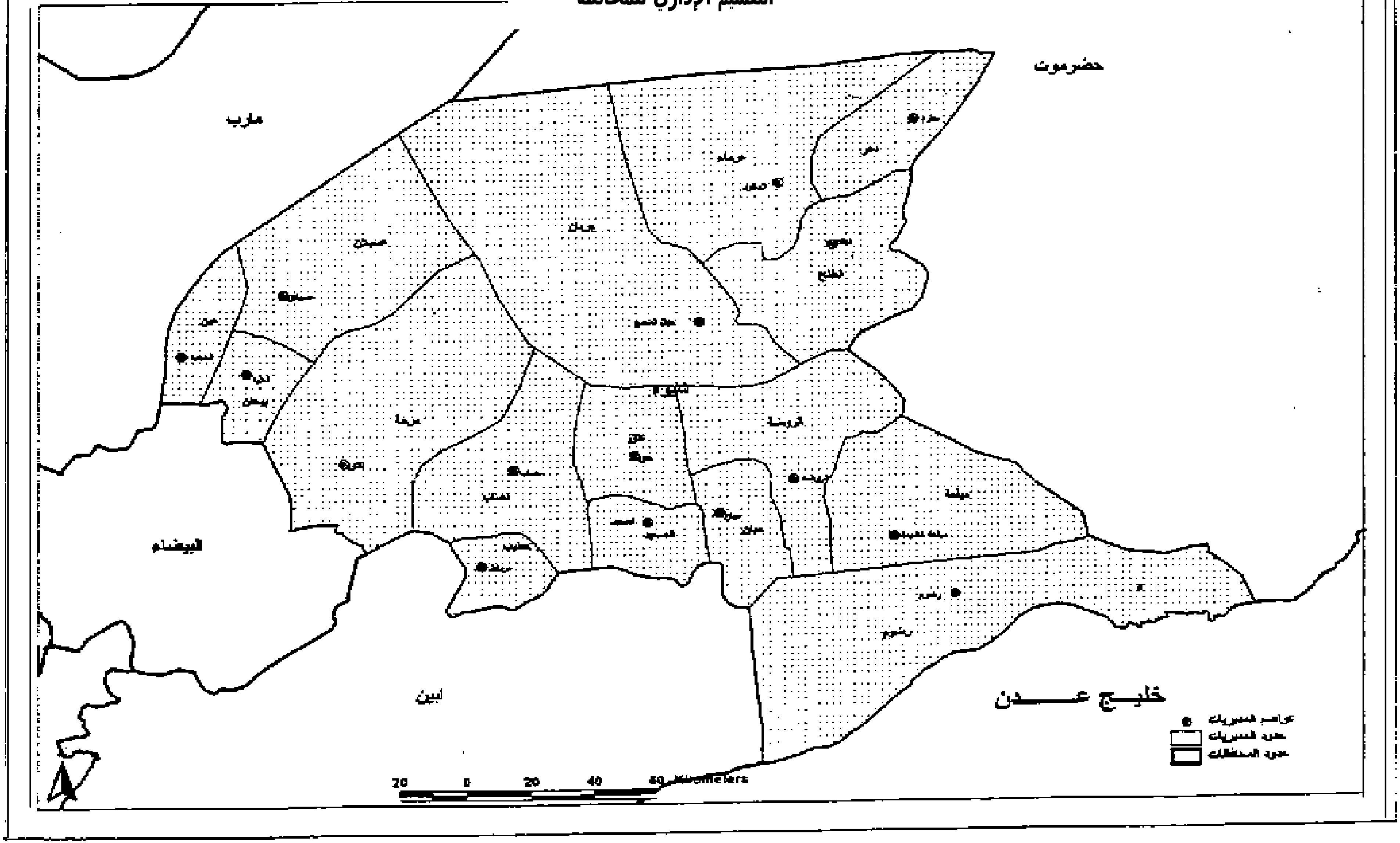



المصدر : المرجع نفسه ص 72

محافظة شبوة

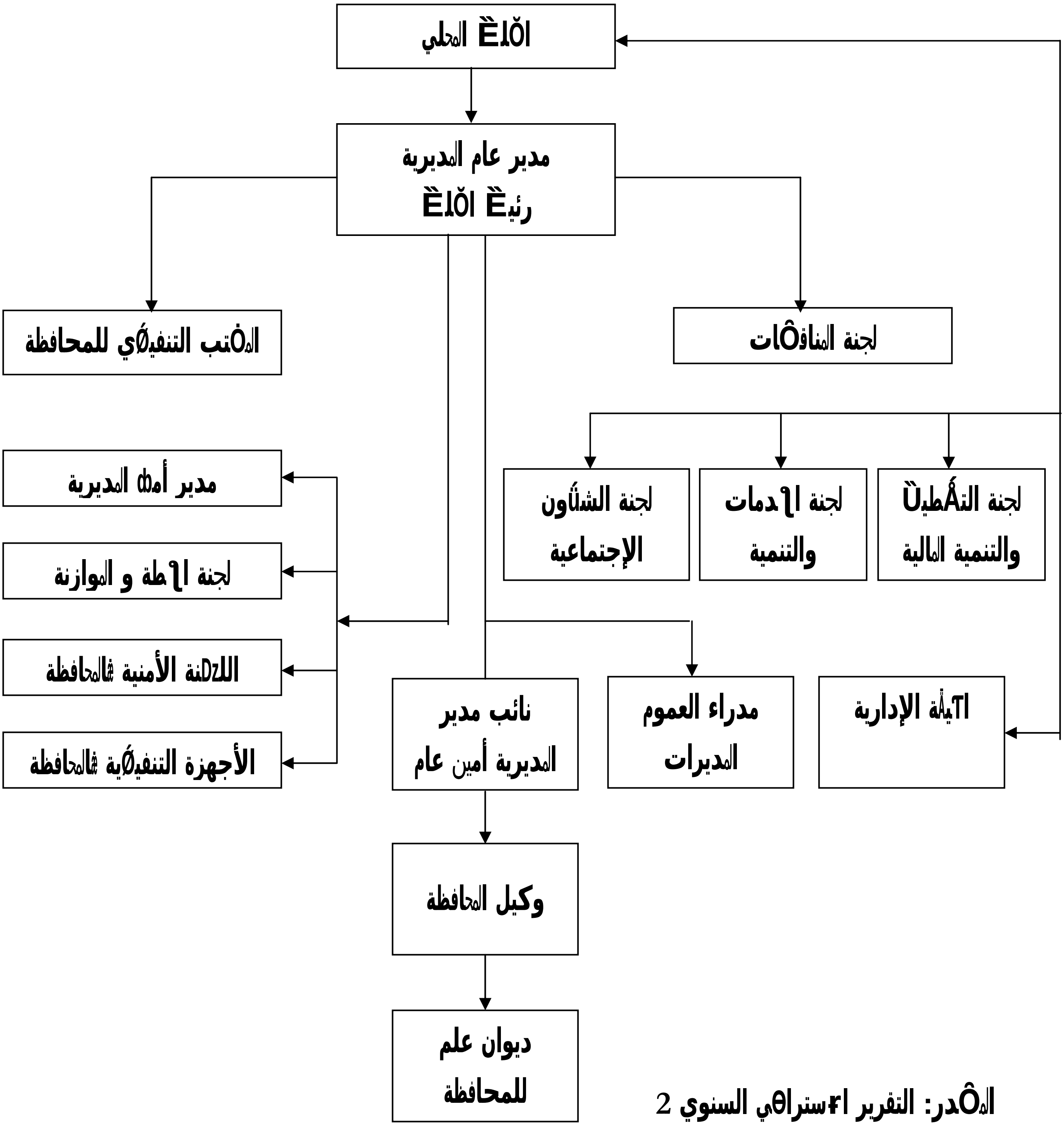
## ملحق رقم (4.2)

### التقسيم الإداري للمحافظة



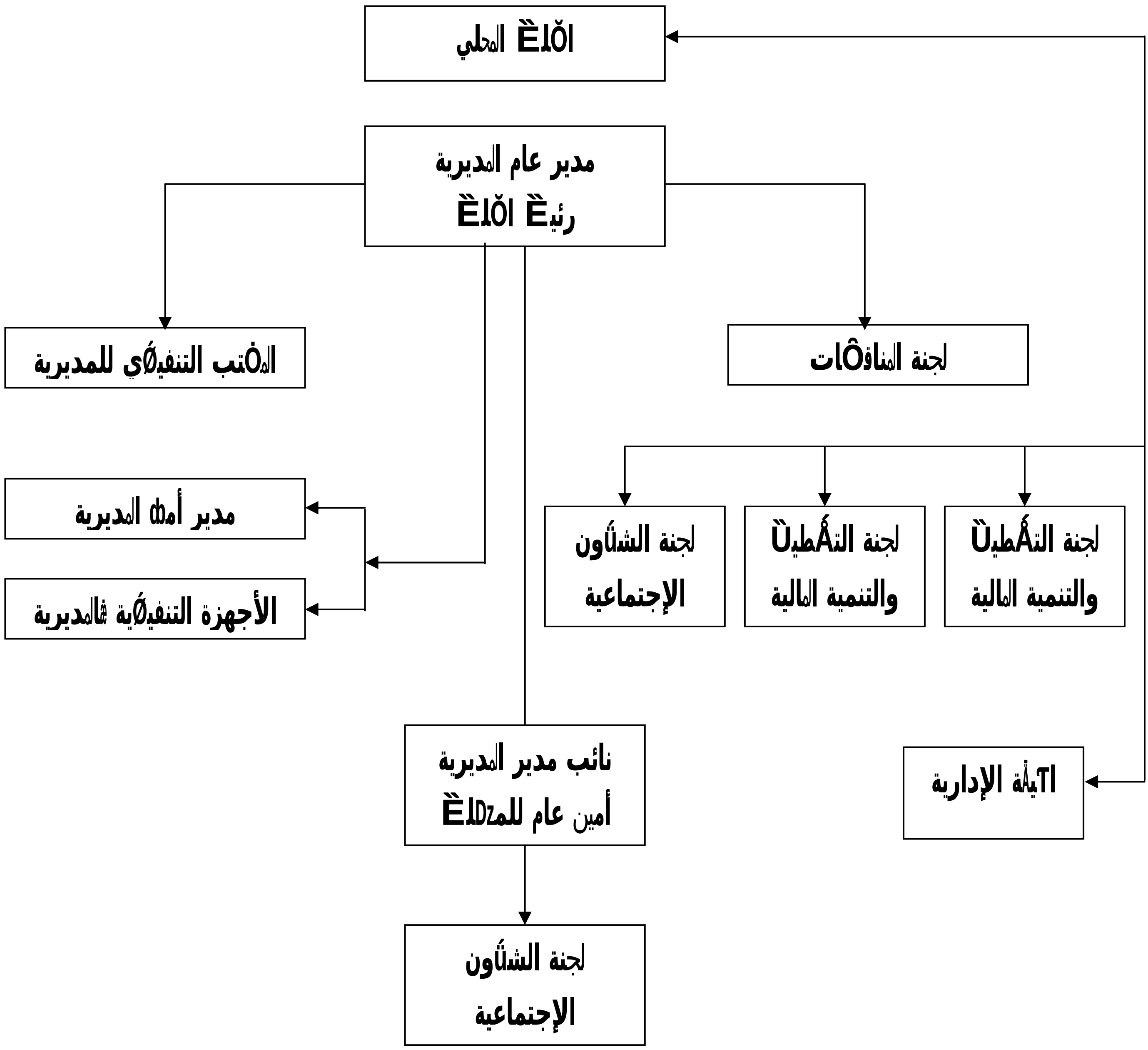
## ملحق رقم (03)
## الهيكل التنظيمي للوحدات الإدارية المحلية
## (المحافظة – المديريات – المجلس التنفيذي للمحافظة)

**ملحق رقم (1.3): الهيكل الإداري العام للسلطة المحلية في الوحدة الإدارية (المحافظة)**




المصدر: التقرير الاستراتيجي السنوي 2
المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار 2002-2001م.

**ملحق رقم (2.3): الهيكل الإداري العــام للسلطة المحلية فــي الوحدة الإدارية (المديــرية)**

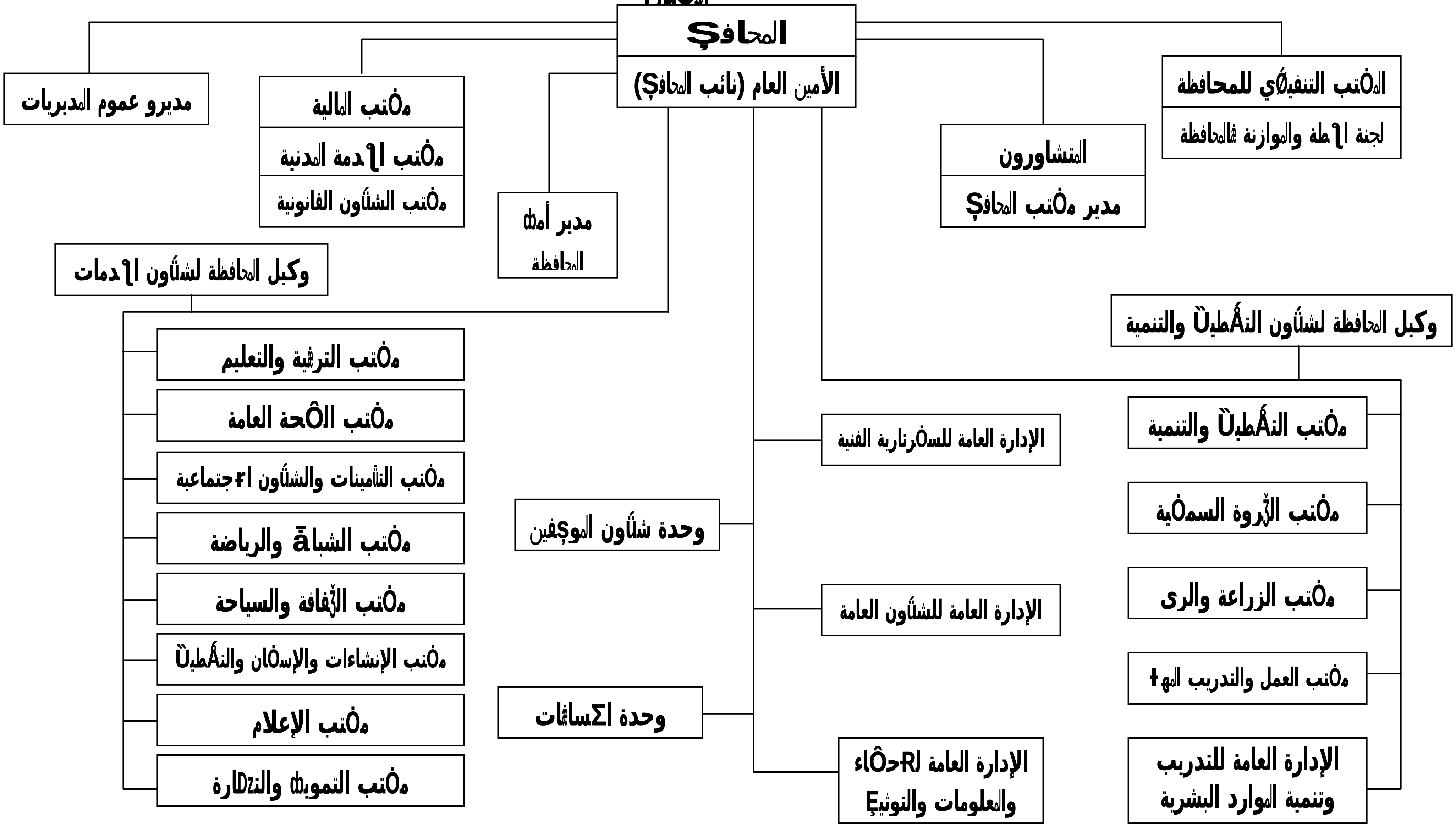



**المصدر: التقرير الاستراتيجي السنوي 2.**

**المركز العام للدراسات والبحوث والإصدار 2002-2001م.**

ملحق رقم (3.3): الهيكل التنفيذي للمحافظة بعد الوحدة اليمنية

المصدر:



# قائمة المصادر والمراجع

## 1. المراجع العربية

### أ. المصادر:

01. القرآن الكريم.

### ب. الكتب:

01. إبراهيم (سعد الدين)، **المجتمع والدولة في الوطن العربي: مشروع استشراف مستقبل الوطن العربي**، طبعة (2)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1960.

02. أبوغانم (فضل)، **القبيلة والدولة في اليمن**، القاهرة: دار المنار للطباعة والنشر والتوزيع، 1990.

03. ـــــ (ـــ)، **البنية القبلية في اليمن: الاستمرار والتغيير**، صنعاء: دار الحكمة اليمنية للنشر والتوزيع، طبعة (2)، 1991.

04. ابن خلدون (عبد الرحمن)، **مقدمة ابن خلدون: ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر**، الطبعة الثالثة، بيروت: دار الفكر، 1417ه- 1996م.

05. أحمد سيد (مصطفى)، **تحديات العولمة والتخطيط الاستراتيجي**، ط2، القاهرة: مكتبة الانجلو-المصرية، 1999.

06. أحمد مصطفى (مريم)، **التنمية بين النظرية وواقع العالم الثالث**، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 1997.

07. الأرياني (محمد فضل)، **تفعيل الدور الرقابي لضمان شفافية النظام الإداري والمالي للجهاز الحكومي**: ورقة مقدمة إلى المؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري والمالي، صنعاء: أغسطس 1998.

08. الأصم (مختار)، **تجارب متميزة في تطوير الإدارة في الحكم المحلي في الوطن العربي (دراسة حالة مصر والسودان): دراسة تحليلية مقارنة**، ط 1، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.

09. الأغا (وفيق حلمي)، **دور القيادة الإدارية في التطوير والتنمية الإدارية**، دمشق: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أكتوبر 2003م.

10.البشاري (أحمد علي)، **التحديث الإداري والمالي في الجمهورية اليمنية: القضايا والمراحل والنتائج**، صنعاء: المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، 1999.

11. بوس (بوب)، **الطريق نحو السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية**: تقرير أعد لحكومة الجمهورية اليمنية والجهات المانحة (كندا)، ترجمة أكرم الهندي، صنعاء: بدون دار نشر، مايو 2001.

12. باجنيد (خالد عمر عبد الله)، **البيروقراطية: المفهوم. النشأة. السمات. المخاطر**، عدن: مطابع جامعة عدن، 1993.

13. بول (دريس) ، **القبيلة والديمقراطية في اليمن**، (ترجمة علوي السقاف)، صنعاء: الآفاق للطباعة والنشر، 1993.

14. البنا (فرناس عبد الباسط)، **فنون القيادة الإدارية**، القاهرة: بدون دار نشر، 1985م.

15. بركات (عبد الكريم صادق)، **المالية العامة**، بيروت: الدار الجامعية، 1986.

16. بن حبتور (عبدالعزيز صالح)، **مبادئ وفنون الإدارة العامة: دراسة مقارنة**، صنعاء: بدون دار نشر، 2000م.

17. بوحوش (عمار)، **أبحاث ودراسات في السياسة والإدارة**، الطبعة الأولى، (المجلد الثاني)، بيروت: مطبعة الصراط، 2007.

18. ـــــ، (ـــ)، **دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة**، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1982.

19. البنا(محمود عاطف)، **الوسيط في القانون الإداري**، الطبعة الثانية، القاهرة: دار الفكر العربي، 1992.

20. بعلي (محمد الصغير)، **قانون الإدارة المحلية الجزائرية**، عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004م.

21. تـأليف جماعي، **موسوعة الإدارة العربية الإسلامية: القيادة فـي الإدارة العربية الإسلامية،** المجلد الثاني، القاهرة: المنظمة العربيـة للتنميـة الإداريـة، 2004م-1424هـ.

22. تـأليف جماعي، **التنمية الإدارية،** عمان: دار زهران للنشر، 1997.

23. تـأليف جماعي، **ǂي ƔمƓ ŶƅƒǍ ŷƅƆ 25 ƔمƊا Ǚƈ القيادة والسياسة**، الطبعـة الأولى، صنعاء: وكالة الإنباء اليمنية سبأ (مركز البحوث والمعلومات)، 2003م.

24. تـأليف جماعي، **الƈƆƒƈ والحام ƒƅƄƈƒ في الƍƅǗƍ العربية،** الطبعـة الثـاني بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2006م.

25. تـأليف جماعي، **ƃƌƅƔ القيادƎ الإدارية والمالية في المƊƀƔƆƊ العربية،** القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.

26. تـأليف جماعي، **الشراƉƈ الƈƆƈƒاƔية التقƅيدية في المƈƈƈƐ اليمني،** بيـروت: دار التضامن للطباعة والنشر، طبعة (1)، 1990.

27. ثابت (عبد الرحمن إدريس)، **المƂƇƈ الحديƂ في الإدارة العامة،** القـاهرة: الـدار الجامعية، 2000.

28. جرينبرج (جيرالد)، بارون (روبرت)، **إدارة السƆوƇ في المنƊمات** ، تعريـب ومراجعة: رفاعي محمد رفاعي، إسماعيل على بسيوني، الريـاƍ: دار المـريƍ للنشر، 1425هـ-2004م.

29. الجندي (مصطفى)، **الإدارة المحلية وإستراتيجياتها،** الإسـكندرية: منشـأة المعارف، 1987.

30. ـــــ (ـــــ)، **المرشد في إدارة المحلية المقارنة،** الإسكندرية: منشـأة المعارف، 1971.

31. جواد (محمد رضا)، **ƇراƅƓ الدولة والقبيلة في الƍƅƒƂ العربي: الƈƊƈƂ التنمية وتنمية الƈƊƈƂ ،** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربيـة، طبعـة (2)، 1997.

32. الحربي (أحمد محمد)، **تنظيم الإدارة المحلية والتنمية الذاتية: دراسة في ديمقراطية المشاركة والتخطيط في الجمهورية العربية اليمنية،** الطبعة الأولى، صنعاء: الأمانة العامة للمجالس المحلية للتطوير التعاوني، 1986.

33. حسن (عبد الفتاح)، **مبادئ الإدارة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1972م.

34. حسين (عادل)، **التنظيم الإداري وإدارة الأفراد**، بيروت: دار النهضة العربية، 1988.

35. حديد محمد (موفق)، **إدارة المنظمات الحكومية: النظريات والعمليات والموارد**، الطبعة الأولى، عمان- الأردن: دار المناهج للنشر والتوزيع، 1422هـ-2002م.

36. الخطيب (محمد فتح الله)، بدر (الحسيني)، محرم (صبحي)، **تقييم تجربة الحكم المحلي في مصر لفترة (1960-1980)**، القاهرة: منشورات جامعة القاهرة، مارس، 1985.

37. الخطيب (محمد فتح الله، وآخرون)، **الحكم المحلي والتنمية**، القاهرة: منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، 1998.

38. درويش (إبراهيم)، **الإدارة العامة في النظرية والتطبيق**، القاهرة: دار النهضة العربية،1979م.

39. ـــ، (ـــ)، **الإدارة العامة في النظرية والممارسة**، الطبعة الثانية، القاهرة: مطابع الهيئة المصرية للكتاب، 1976م.

40. ـــ، (ـــ)، **التنمية الإدارية**، الطبعة الثانية، القاهرة: دار النهضة العربية، 1979.

41. دراكر (بيتر)، **الإدارة: المهام – المسؤوليات – التطبيقات**، ترجمة: محمد عبد الكريم، نادية الهادي، القاهرة: الدار الدولية للنشر والتوزيع، 1995.

42. الربايعة (أحمد)، **مقومات التنمية ومعوقاتها: دراسة تطبيقية في الريف الأردني،** عمان: الجامعة الأردنية، 1988.

43. رشيد (أحمد)، **التنمية المحلية،** القاهرة: دار الجامعة العربية للطباعة والنشر، 1986.

44. ــ، (ــ)، **مقدمة في الإدارة المحلية،** القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، بدون تاريخ.

45. ــ، (ــ)، **الإدارة المحلية: المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية،** القاهرة: دار المعارف، طبعة (2)، 1981.

46. ــ،(ــ)، **نظرية للإدارة العامة: العملية الإدارية في الإدارة،** مصر: دار المعارف، 1974.

47. ــ،(ــ)، **نظرية الإدارة العامة،** القاهرة: دار النهضة العربية، 1970م.

48. ــ،(ــ)، **الإدارة بالأهداف في المنظمات الحكومية،** القاهرة: دار عكاظ للنشر والتوزيع، بدون تاريخ.

49. الرياشي (سليمان) وآخرون، **الأزمة الجزائرية،** بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1996.

50. رضوان (شفيق)، **السلوكية الإدارية،** الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1994م.

51. الرميحي (محمد غانم)، **معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات الخليج العربي المعاصرة،** الكويت: شركة كاظمة للطباعة والنشر، 1997.

52. زريق (إيهاب صبيح محمد)، **الإدارة الأزمات والوقائع،** القاهرة: دار الكتب العلمية للنشر والتوزيع، 2001م.

53. الزعبي (خالد سماره)، **تشكيل المجالس المحلية وأثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة،** عمان: دار التعاون للنشر، 1993.

54. ــ، (ــ)، **التمويل المحلي لوحدات الإدارية المحلية: دراسة مقارنة،** الأردن: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1985.

55. ùùù، (ùùùù)، **ﻨﻢ اﻹدارة المحلية: العﻼقة بين اﻹدارة المركزية واﻹدارة المحلية وﺗﻄﺒﻴﻘﺎﺗﻬﺎ**، ورقة مقدمة في الملتقى العربي الأول في الوطن العربي، سلطنة عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أغسطس 2003.

56. زويلف (مهدي) و العضايلة (علي)، إدارة المنظمة: **ﻧﻈﺮﻳﺎﺕ وﺳﻠﻮﻙ**، الطبعة الأولى، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1996.

57. زويلف (مهدي)، اللوزي و (سليمان احمد)، **التنمية اﻹدارية والدول النامية**، عمان: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 1993.

58. سيزلافي (اندرودي)، **السلوك التنظيمي واﻹداري**، ترجمة: محضر أبو القاسم أحمد، الرياض: معهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية، 1999م .

59. سميث (بيري. م)، **وآخرون: ثقافة المنظمات: كيف تدير المنظمة الحديثة**، ترجمة: كمال محمد دسوقي، الطبعة الأولى، القاهرة: الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، 2000م.

60. ùùù (ùùù)، **تولي المسؤولية: دليل عملي للقيادة**، ترجمة: عبد القادر عثمان، عمان: مركز الكتب الأردني، 1989م.

61. سالم (فؤاد الشيخ وآخرون)، **المفاهيم اﻹدارية الحديثة**، الطبعة الرابعة، عمان: مركز الكتب الأردني، 1994.

62. السلمي (علي)، **اﻹدارة المصرية**: رؤية جديدة، القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب، 1979.

63. السالم (مؤيد سعيد)، **أساسيات اﻹدارة الإستراتيجية**، الطبعة الأولى، الأردن - عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005م.

64. شيحا (إبراهيم عبد العزيز)، **اﻹدارة العامة**، بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1983.

65. شرف الدين (أحمد عبد الرحمن)، **مبادئ اﻹدارة المحلية وتطبيقاتها في الجمهورية اليمنية**، صنعاء: منشورات جامعة صنعاء، طبعة (2)، 1986.

66. ùùùù ، (ùùùùùù)، " **أهمية التنمية اﻹدارية المحلية في محاربة الفساد اﻹداري في الجمهورية اليمنية** "، ورقة مقدمة إلى مؤتمر الإصلاح

الإداري في الجمهورية اليمنية، صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإسٙتراتجية، 1996.

67.ùùùù، (ùùùùù)، **الوسيط في القانون الإداري اليمني**، الطبعة الأولٙى، بيروت: دار الفكر المعاصر، 1994م .

68. ùùùù، (ùùùùù)، **مستقبل الحكم المحلي الجمهورية اليمنية: مفاهيم ومقترحات**، صنعاء: مركز التنظيم والمعلومات، ط (1)، 1995.

69.شطناوي (علي خطار)، **نظرية المركزية العامة وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الأولى، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، 1990.

70. شومان (محمد)، **سياسة المرأة العاملة: الأوضاع الراهنة وآفاق المستقبل دراسة استطلاعية**، القاهرة: مركز جماعة تنمية الديمقراطية، 1999م.

71. شفيق (محمد) ، **التنمية الاجتماعية: دراسة في قضايا التنمية ومشكلات المجتمع**، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1993.

72. الشيخلي (عبد القادر)، **نظرية الإدارة المحلية والتجربة الأردنية**، عمٙان: منشورات المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بدون تاريخ.

73. ùùù، (ùùùù)، **معوقات تطوير نظام الخدمة المدنية في الأقطار العربية**، عمان: دار الفكر للنشر والتوزيع، 1982.

74. .ùùù، (ùùùù)، **العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارة المحلية: دراسة مقارنة**، بيروت: المعهد العربي لإنماء المدن، سبتمبر 2002.

75. الشميري (سمير عبد الرحمن)، **العصبية وتجلياتها في المجتمع اليمني المعاصر**، دمشق: مركز الدراسات الإستراتيجية، 1998.

76. الشرجي ( قائد)، **القرية والدولة في المجتمع اليمني**، بيروت: دار التضامن للطباعة والنشر، طبعة (1)، 1990.

77. صبري (إسماعيل عبد الله)، **المقومات الاقتصادية والاجتماعية للديمقراطية في الوطن العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، أغسطس 1998.

78. صالح (الايهم)، **القيادة الفعالة: رؤية من منظور علمي متميز**، بٙدون دار نشر، 2004.

79. صالح (صالح أحمد)، **ﺩراﺳات في التنمية والتطوير الإﺩارة: ﺩراﺳة تحليلية لواقع الإﺩارة العربية،** الطبعة الثانية، بنغازي: دار شموع الثقافة، 2003م.

80. الصاوي (علي)، **الإﺩارة المحلية: مفاهيم نظرية ونماﺫج تطبيقية،** القاهرة: زهراء الشرق، 1995.

81. الضحيان (عبد الرحمن بن إبراهيم)، **الإﺩارة في الإسلامي المنظور الإسلامي والمعاصر،** الطبعة الأولى، الرياض: دار اللسان في الإدارة الإسلامية، (ب، ت، ن)، 1412ه.

82. الطماوي (سليمان)، **الوسيط في القانون الإﺩارة،** القاهرة: دار الفكر العربي، 1992.

83. طربوش (قائد محمد)، **نظام الإﺩارة المحلية في الوطن العربي: نظام السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية في القانون اليمني والمشاركة الشعبية،** ورقة مقدمة إلى الملتقى العربي الأول في الوطن العربي، سلطنة عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، أغسطس، 2003م.

84. الطالب (هشام)، **ﺩليل التدريب القياﺩة: ﺳلسلة التنمية البشرية،** عمان: المعهد العالمي للفكر الإسلامي، 2003.

85. الطيب (محمد رفيق)، **مدخل للتسيير: أساسيات ووظائف وتقنيات**، الجزء الثاني، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1978.

86. ظافر (محمد سعيد)، **التنمية في اليمن: تقويم التجربة والخيارات المستقبلية،** صنعاء: كتاب الثوابت، 1996.

87. الظاهري (محمد محسن)، المجتمع والدولة: **ﺩراسة لعلاقة القبيلة بالتعدﺩية السياسية والحزبية (الجمهورية اليمنية - نموﺫج تطبيقي)،** القاهرة: مكتبة مدلولي، 2004.

88. ـــــ، (ـــــ)، **الدور السياسي للقبيلة في الجمهورية اليمنية (1962-1990)،** القاهرة: مكتبة مدبولي، 1996.

89. عاشور(أحمد صقر)، **الإدارة الحكومية: مداخل استراتيجية لتطوير الإدارة والتنمية الإدارية العربية في مواجهة التحديات العالمية**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1995.

90. عوابدي (عمار)، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، الجزائر: دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 1998م.

91. عبد الحميد (عبد المطلب)، **التمويل والتنمية المحلية**، الإسكندرية: الدار الجامعية، 2001.

92. علي سمير (عبدالوهاب)، **العلاقة بين المركزية والمحلية وتأثيرها على كفاءة الوحدات المحلية**، القاهرة: مركز دراسات واستشارية الإدارة العامة، 1995.

93. عنان (عبيد محمد)، و (الكبسي) مطهر، **مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في الجمهورية العربية اليمنية**، صنعاء: المعهد القومي للإدارة العامة، 1986.

94. عبد الرحمن (أسامة)، **إدارة التنمية وتنمية التخلف في الوطن العربي والنظام العالمي الجديد**، ط (1)، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1997.

95. العبيدي (إكريم عبد النبي)، **الإدارة والتنمية في ليبيا**، بنغازي: جامعة قاريونس، 1995.

96. العواجي (إبراهيم)، **اتجاهات في نظم الإدارة المحلية العربية: المفاهيم والتطبيق في الإدارة العامة والتطوير الإداري في الوطن العربي**، عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1986.

97. عواضة (حسن محمد)، **الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية: دراسة مقارنة**، الطبعة الأولى، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1983.

98. عبد الوهاب السيد (سمير بن محمد)، **النظام المحلي: إطار عام من التراث إلى النظام المحلي المعاصر**، القاهرة: بدون دار نشر، 2000م.

100. علي عثمان (فاطمة محمد)، **القيادة النسائية في عالم متغير**، الطبعة الأولى، الإسكندرية: البيطاش سنتر للنشر والتوزيع، 1998.

101. العطار (فؤاد)، **مبادئ القانون الإداري**، القاهرة: بدون مكان للنشر، 1955.

102. ùùù، (ùù)، **ﻤﻬﺎƍ ﺍﻟﺇﺩﺍﺭﺓ ﺍﻟﻌﺎﻣﺔ**، القاهرة: بدون مكان للنشر، 1965.

103. عباس (محاسن محمد)، **الحام المحلي والتنمية: المشاراة الشعبية في نظام الحام المحلي وفي مشروعات التنمية**، القاهرة: منشورات جامعة القاهرة، 1998.

104. عبد الوهاب (محمد)، **البيروقراطية في الإدارة المحلية**، القاهرة: دار الجامعة الجديدة، 2004.

105. علي (محمد عبد الرشيد)، **الإدارة الحاومية في الجمهورية اليمنية**، الطبعة الأولى، صنعاء: دار الحكمة اليمانية، 1997.

106. ùùù ،(ùùùùù)، **معوقات تحديد الاحتياجات التدريبية لموظفي الإدارة العامة في اليمن**، ورقة مقدمة في بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الثالث (مؤتمر الاستشارات والتدريب)، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 4-6 أبريل 2004م.

107. عساف (محمود)، **أصول الإدارة**، القاهرة: دار النهضة العربية، 1976.

108. العشماوي (محمدعبدالفتاح)، **الإدارة المحلية: ممارسات وتجارب في اللامركزية وتطوير الإدارة المحلية**، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورقة مقدمة للمؤتمر العربي الثالث للفترة 10-14 أبريل 2005م.

109. عدنان (ياسين)، **الفقر والمشاكل الاجتماعية: ندوة الفقر والغنى في الوطن العربي**، بغداد: بيت الحكمة، 2002.

110. العزازي (محمد حسن)، **محاضرات في الإدارة المحلية**، القاهرة: بدون دار نشر، 1990.

111. ùùù، (ùùùù)، **محاضرات في التنمية الاقتصادية والإدارية في الجمهورية اليمنية**، القاهرة: دار الفكر العربي، 1979.

112. الغيث (مصطفى صبحي)، **القيادة الإدارية في العصر الحديث**، الإسكندرية: جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق،1981.

113. فواريه (أحمد)، **القيادة: المرتكزات والمنظور النفسي الاجتماعي والثقافي**، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2007م.

114. الفاعوري (رفعت عبد الحليم)، **ƋارةƓŰƠlqƓŰ التنƓيمي**، القاهرة: المنظمƠة العربية للتنمية الإدارية، 2005.

115.فروان (عبدالله أحمد)، **ƨياƨة الƨŰم الوƩائية لماافحƠة الƨƠƨ ƠlqƓ المƠالي والƓƋارة**، الطبعة الأولى، صنعاء: مكتبة مركز الصادق، 2004**.**

116. فتح الله الخطيب (محمد) وƆخرون، **الحاƠم المحƠƟي والتنميƠة**، القƠاهرة: منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، 1998.

117.ƠƠƠƠ، (ƠƠƠƠ)، **تقييم تƆƆارƓة الحام المحƠƟي فƠي مƬƠر**، القƠاهرة: منشورات كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، 1985.

118. قباري (محمد إسماعيل)، **Ƴم الƆتماƠ الƓƋارة ومشاƠƆل التنƓƠيم فƠي المƨƨƠ الƠيروقراطية**، الإسكندرية: منشأة المعارف، 1981.

119. القريوتي (محمد قاسم)، **الƠƬƓ الƓƋارة ƓيƠ النƓرية والتطƓيƤ**، عمƠان: دار وائل للنشر، .2001

120.كنعان (نواف سالم)، **القياƋة الƓƋارية**، الطبعة الأولى، عمƠان: دار الثقافƠة، 2006.

121.ƠƠƠ، (ƠƠƠƠƠ)، **اتƋƠƟ القراراƠ الƓƋارية ƓيƠƠ النƓريƠة والتطƓيƠƤ**، عمان: دار الثقافة، 1995م.

122. الكبيسي (عامر)، **الƓƋارة العامة ƓيƠ النƓرية والتطƓيƤ**، الطبعƠة الأولƠى، بغداد: دار الحرية للطباعة، 1975م.

123. الكاشف (علي)، **التنمية الƆتماƳية: المƑاهيم والقضƠايا**، القƠاهرة: عƠالم المعرفة، 1985.

124. محمد الحسن (إحسان)، **Ƴƨم الƆتماƠ الرياضي**، الطبعة الأولى، الأردن - عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2005م.

125. محمد عثمان (حسين عثمان)، **ƆƬول Ƴƨم الƓƋارة العامة**، الطبعة الأولƠى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

126. مدني (محرفو ţ )، **الطريƤ إلƓ ƳƓƓƠة الƓƠتƠرا الحاومƠة وƓƋارة الƠƆƠƓƠة الشامƨة: ƳƓوة لƠƬƓ الƓƋارة**، (ط2)، القاهرة: سلسلة الثقافة الإدارية، 1996.

127. المخلافي (دائل محمد إسماعيل)، **الأمراRية الǬارية ǴǻǄ الحاØم المح‡Øي والǬارة المح‡ية: Ǭراƨة مقارنة،** الطبعة الرابعة، صنعاء: دار الشوكاني للطباعة والنشر والتوزيع، 2002م.

128. ùùù، (ùùùùù)، **الǬارة المح‡ية: ƨƨǊ وتطǴيقاا Ǭراƨة مقارنØة)،** بيروت: دار الفكر المعاصرة، طبعة (1)، 1994.

129. المصري (سعيد محمد)، **ƨƨƨǊيا في Ǭراƨة الǬارة العامة،** الطبعة الثالثة، الرياƯ: دار المريǬ للنشر، .1983

130. محرم (صبحي)، **ƝǗƮ الحام المح‡ي: تح‡يق الǬǴǪرا ملامƳة مǬتØارة مǬǴƍوǬ،** القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977.

131. محرم (صبحي)، الخطيب (محمد فتح الله)، **اتǰاهاا معاƮرة فØي ƞØƯام الحام المح‡ي،** القاهرة: دار النهضة العربية، 1981م.

132. محرم (صبحي) عقيلي و(عمرو صǆفى)، **موƨØƳة الحاØم المح‡Øي: المشاراة الشعǴية في الحاØم المح‡Øي،** القǆاهرة: المنظمǆة العربيǆة للعلǆوم الإدارية،1977.

133. محرم (صبحي) فهمي و (مصطفى)، **المǪǬǬ في تطور ƞǰام الحام المح‡ي،** القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977.

134. المجذوب (طارق)، **الǬارة العامة: العم‡يØة الǬاريØة والوƲيƻØة العامØة والǬارة ƝǗƮ،** بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2003.

135. المخلافي (عبد المجيد عبده سيف)، **التǪ‡ƷǬ الǬارة في الǰǰǰوريØة اليمنية،** ورقة مقدمة في ندوة الإصلاƟ الإداري في الجمهورية اليمنيǆة للفتǆرة 29-31 يوليو، صنعاء: 1996م.

136. مجاهد (عادل)، **المحǬǬاا الǰتماƳية لتنمو الƨاني في الǇيمØǄ: Ǭراƨة ƨوƨيولوǰية،** صنعاء: جامعة صنعاء، 2001.

137. المغربي (عبد الحميد عبد الفتاƟ)، **الǬارة الƨتراتǰية (لمواǰǰة تحǬØيا القرǄ الحاǬ والعشريǄ)،** الطبعة الأولى، القاهرة: مجموعǆة النيǆل العربيǆة، 1999م.

138. المغربي (كامل وآخرون)، **[illegible] في الإدارة**، الطبعة الأولى، دار الفكر للنشر والتوزيع، 1995م.

139. محمد (محمد علي)، **المجتمع والثقافة والشخصية**، القاهرة: بدون دار نشر، 1982.

140. محمد عبد الله (محمد عبد الفتاح)، **تنمية المجتمعات المحلية من منظور الخدمة الاجتماعية**، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 2006م.

141. مقبل (محمد أحمد)، **مشكلة البطالة في الجمهورية اليمنية: الأسباب والمعالجات**، صنعاء: مركز تنظيم المعلومات، طبعة (1)، عدد (1)، سبتمبر 1996.

142. منصور (منصور أحمد)، **المبادئ العامة في إدارة القوى العاملة**، عمان: مطبعة توفيق، 1983م.

143. المتوكل (محمد عبد الملك)، **التنمية السياسية**، محاضرات ليسانس ألقيت على طلبة السنة الرابعة، جامعة صنعاء، كلية التجارة والاقتصاد، قسم العلوم السياسية، 1996م.

144. ـــ، (ـــــ)، **اليمن: [illegible]**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط (1)، عدد (20)، 2000م.

145. نور الله (كمال)، **البيروقراطية والتغيير**، الطبعة الأولى، دمشق: طلاس للدراسات والترجمة والنشر، 1992.

146. ـــ، (ـــ)، **"وظائف القائد الإداري": دليل القائد الإداري**، دمشق: طلاس للدراسات والترجمة والنشر، طبعة (1)، 1992.

147. ـــ، (ـــ)، **الإدارة المركزية في الدول النامية**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1970.

148. ـــ، (ـــ)، **موسوعة الحكم المحلي: الأصول المالية للامركزية**، الجزء الأول، القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1977م.

149. ـــ، (ـــ)، **الحكم المحلي: الأسس النظرية لنظام الحكم المحلي**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977.

150. ùùù، (ùùù)، **القرار الإدارة: قراءة تحليلية ااب ههǿ ǿ التطبيقية،** القاهرة: منشورات المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1975م.

151. ùùù، (ùùù)، **موسوعة الحام المحلي: مقوما ا ئسلǿ ǿǿ الإدارة المحلية،** الجزء الأول، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1977م.

152. الهوا ري (سيد)، **المدير الكعان لاقرǿ الـ 21: الكعالية الشاعية والكعالية الإدارية (الأسرار الـ 14)**، الطبعة الخامسة، القاهرة: مكتبة عين شمس، 2000م.

153. ùùùù (ùù)، **القائد التحويلي لتطوير المنظمة ǿǿǿ القرن الـ 21،** القاهرة: مكتبة عين شمس، 1999.

154. هيز(صامويل) و توماس(وليم)، **تولي القيادة: فǿǿ القيادة العسكرية والادارية،** ترجمة: سامي هاشم، الطبعة الثانية، بغداد: المؤسسة العالمية للدراسات والنشر، 1984.

155. الهمداني (عبد الهادي حسين)، **التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية،** دمشق: دار العصر، طبعة (1)، 1990.

156. ياسين(سعد غالب)، **الإدارة الاستراتيجية،** الطبعة الأولى، القاهرة: دار اليازوي العلمية للنشر، 1998.

157. يونس (طارق شريف)، **الفكر الاستراتيجي للقادة: دروس مستوحاة ǿǿ التجارب العالمية والعربية،** القاهرة: منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2006.

## ب. المواد غير المنشورة( الرسائل الجامعية):

158. إسماعيل (خميس السيد) **، القيادة الإدارية، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة،كلية الحقوق، 1971م.

159. إعباسن (زهيه)، **استراتيجية التغيير لتحقيق التنمية الشاملة المتوازنة والمستديمة في الجزائر، رسالة ماجستير،** كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، 2005م.

160. بطرس (ظريف)، **مبادئ الحكم المحلي بين النظرية والتطبيق**، الجزء الأول، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1970م.

161. بدران (عزت خميس علي)، **العلاقة بين الحكم المحلي والمركزية الإدارية المحلية بالتطبيق على نشاطي التعليم والصحة في جمهورية مصر العربية**، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية التجارة، قسم إدارة إعمال، 1991م.

162. بن لرنب (منصور)، "**استراتيجية التنمية الإدارية في الجزائر**"، **أطروحة دكتوراه**، جامعة الجزائر: معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1988.

163. بوجمعة (بولقريعات)، **القيادة الإدارية ودورها في تطوير الإدارة الجزائرية**، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، قسم الإدارة والمالية العامة، 1983م.

164. الجويد (جميل أحمد)، "**معيار تنمية الإدارة المحلية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية (1990-2000)**": دراسة تحليلية، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيمات السياسية والإدارية، 2005.

165. حامد (عبد الحميد السالم)، "**التنمية الاجتماعية وعلاقتها بالتغيير الاجتماعي مع دراسة ميدانية في مدينة بغداد**"، **رسالة دكتوراه**، جامعة عين شمس، كلية الآداب، قسم الاجتماع، 1979.

166. حنفي موسى (محمد فكري)، **سياسة الاختيار والتعيين في الإدارة الحكومية دراسة تطبيقية لحالة مصر الفترة من عام 1983 حتى عام 1986**، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم: العلوم السياسية، 1996م.

167. خنيش (سنوسي)، "**الإدارة والبيئة في النظرية والتطبيق**"، **رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 1997.

168. الخطيب (عبد الكريم علي محمد)، "**دور القيادة في التنمية الإدارية في الجمهورية العربية اليمنية (1970-1998)**"، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1996.

169. درويش (توفيق)، **فعالية القيادة الإدارية وأثرها على تحسين أداء العاملين: دراسة ميدانية بشركة الترابيع الخزفي بمدينة بوفاريك، مذكرة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، قسم علم الاجتماع، 2006-2007م.

170. الربايعة (فاطمة علي محمد)، **دور سياسات إدارة الموارد البشرية في تحقيق الميزة التنافسية لمنظمات الخدمة العامة مع التطبيق على الجامعة الأردنية**، **رسالة دكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2006.

171. الروضي (عبد الكريم عبد الله)، "**دور القيادة في تفعيل نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية**"، **رسالة دكتوراه**، جامعة قناة السويس، كلية التجارة، قسم العلوم السياسية، 2002م.

172. سليمان(نجدة إبراهيم على)،" **تطوير الإدارة المحلية في التعليم: رؤية مستقبلية** "، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، معهد الدراسات والبحوث التربوية، قسم أصول التربية، 1997.

173. صالح (سلوى محمد)، **أثر التدريب على الرضا الوظيفي للعاملين بالمكتبات المركزية لجامعة القاهرة: دراسة نظرية تطبيقية، رسالة ماجستير في الإدارة العامة**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2005م .

174. طيبي (سعاد)، **الرقابة على الميزانية الجماعات المحلية، رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية الحقوق: فرع إدارة ومالية، 2002م.

175. علام (أحمد علي حسين)، **تفعيل دور مراكز التدريب الإدارية بالدولة: دراسة تطبيقية على محافظة المنوفية، مذكرة عضوية (ماجستير) في العلوم الإدارية**، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، المعهد القومي للإدارة العليا، 2003م.

176. عبد الواحد (زينب عبد الرؤوف)، **القيادة ودورها في تغيير الدور الاجتماعي للريفيين: دور القيادة في صنع القرارات القرية مصرية، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الزراعة، 1980.

177. عبد الوهاب السيد (سمير محمد)،" **دور القيادة في التنمية المحلية: دراسة مقارنة مع التطبيق على جمهورية مصر العربية** "، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1993.

178. شمس الدين (عبد الله الشاملي) ، **إدارة التنمية المحلية ودورها في التنمية: دراسة مقارنة مع التطبيق على مصر، أطروحة دكتوراه** في الفلسفة في الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية: قسم الإدارة العامة، أكتوبر 2007م.

179. عساف (عبد المعطي محمد يوسف)، **تنظيم المجالس المحلية: دراسة مقارنة مع دراسة خاصة الوضع في الأردن، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1974.

180. الفرماوي (عبد الرحمن أحمد)، **النظام المحلي في إطار النظام السياسي والديمقراطية الإدارية، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، 1986.

181. المقرمي (عبد الملك علوان)، **القات والتنمية: دراسة ميدانية في المجتمع اليمني، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الآداب، قسم علم الاجتماع، 1982م.

182. المتوكل (إلهام محمد عبد الملك)، **الرقابة الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق (الدراسات العليا)، 2001م .

183. المولد (نبيل عبده)، **نظام الإدارة الحكومية في الجمهورية اليمنية: دراسة مسار نظام الإدارة خلال الفترة (1995-2004)، رسالة ماجستير**، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية والإعلام، فرع: التنظيمات السياسية والإدارية، 2006م.

184. الهمداني (عبدالهادي حسين)، "**التنمية الإدارية ومعوقاتها في الجمهورية اليمنية**"، **رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 1993.

185. الهندي(إبراهيم علي)، **رقابة مجلس الدولة على القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه**، جامعة القاهرة، كلية الحقوق: قسم القانون العام، 1997م.

186. محمد إسماعيل (ممدوح مصطفى)**، الاختيار وتنمية القيادات في الخدمة المدنية: دراسة مقارنة مع التطبيق على مصر، رسالة ماجستير**، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم: الإدارة العامة، 1998م.

187. مسيحه (شريف عادل أيوب)، **دور تقييم الأداء العام في التخطيط الاستراتيجي: دراسة تطبيقية على جهاز الشرطة المصرية، رسالة ماجستير،** جامعة القاهرة، كلية الحقوق، قسم: القانون العام، 2005م.

188. نجم (عماد الدين إسماعيل مصطفى)، "**ظاهرة الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية بالتركيز على الرشوة مع دراسة تطبيقية"، رسالة ماجستير،** جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2003**م.**

## ب. المجلات والدوريات العلمية:

189. أسامة (عبد الرحمن)، "إدارة التنمية المتحدة المحلية بالوطن العربي"، **مجلة الإدارة،** المجلد العشرون، العدد الثاني، الكويت، سبتمبر 1989م.

190. أحمد (محمد سعيد)،" القيادة الإدارية ودورها في عملية التنمية القومية "، **مجلة التنمية الإدارية،** العدد السابع، أبريل، 1980م.

191. الباز(عفاف محمد)، "الاستشارات الإدارية والسياسات العامة" ، **مجلة منتدى السياسات العامة،** العدد 10، القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة، أغسطس 2001م.

192. باجنيد (خالد عمر)، "إشكالية البناء الإداري في الجمهورية اليمنية"، **مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية،** المجلد الأول، العدد (01)، يونيو 1996.

193. توصيات المؤتمر الثاني للمجالس المحلية، صنعاء: 18-20 أكتوبر 2003، **مجلة الإداري** ، العدد 34، 2003م.

194. الجوهري (خالد عبد العزيز)، "الفساد: رؤية تحليلية لواقع الظاهرة في القارة الأفريقية"، **مجلة السياسة الدولية،** القاهرة: العدد 58، (د،د،ن) .

195. الجودة (فوزي)، "الصراع الإداري: دوافعه وأطرافه"، **مجلة الإدارة،** العدد (02)، القاهرة: 1997م.

196. جمعيان (ميخائيل)، "الانحراف الإداري: أسبابة وطرق علاجه "، **مجلة الإدارة**، العدد (02)، أكتوبر 1971م.

197. **الجريدة المستقلة**، صنعاء: عدد (165)، 1993/11/14.

198. الخطيب (فتح الله)، "نظم الحكم والإدارة"، **المجلة العربية للإدارة** "، العدد الثاني، (المجلد الثاني)، أبريل 1978.

199. ذيبان (عبدالرحمن سالم)، "نحو رؤية مستقبلية للإدارة في اليمن"، **مجلة الإدارة الحديثة**، السنة الأولى، العدد (01)، صنعاء: أبريل - يونيو 2000م.

200. الشيباني (عبدالله)، "تحديث إدارة الموارد البشرية وتحسين الأداء"، **مجلة الإدارة الحديثة**، السنة الأولى، العدد (02)، يوليو 2000م، ص 142.

201. الشهري (عجلان بن محمد)،" تطوير المديرين في الأجهزة الحكومية: دراسة استطلاعية للأساليب الداخلية التي يتبعها الأجهزة الحكومية لتطوير المديرين"، **مجلة الإدارة العامة**، المجلد التاسع والثلاثون، العدد الثاني، الرياض، يوليو 1999م.

202. صقر (هدى أحمد)، "تدريب العمالة... أوتوستراد العمالة "، **مجلة البحوث الإدارية**، السنة 21، العدد (01)، يناير 2003م.

203. الطيب (حسن أبشر)، "الآفاق المستقبلية لفلسفة وادوار معاهد ومدارس التنمية الإدارية العربية في ضوء التحديات والتحولات المتسارعة"، **مجلة الإدارة العامة**، المجلد 35، العدد (04)، مارس 1996.

204. طربوش (قائد محمد)، "المشاركة الشعبية في نشاط هيئة الوحدات الإدارية بالجمهورية اليمنية"، **مجلة دراسات يمنية**، صنعاء: مركز الدراسات و البحوث اليمنية، سبتمبر 1998م.

205. ظافر (مراد)، "اللامركزية والحكم المحلي في اليمن"، **مجلة دراسات يمنية**، صنعاء: مركز الدراسات والبحوث اليمني، عدد (70)، سبتمبر، 2003.

206. العبد (جعفر)، "القيادة الإدارية والتدريب في الخدمة المدنية"، **مجلة الإدارة**، العدد الثالث، يناير 1996.

207. العمري (خالد)، "دور الإدارة المحلية في تنمية المجتمع المحلي"، **مجلة [illegible]**، عدد (15)، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 1983.

208. عبده (فؤاد رشيد)، "الوضع الاقتصادي وضرورة الإصلاحات"، **مجلة بحوث اقتصادية عربية**، جامعة عدن، عدد (7)، ربيع 1997.

209. علي (محمد أحمد)، "عوائق التنمية في الكادر الوطني"، **المجلة الاجتماعية**، العدد 40، أبريل - مايو 1990.

210. فارع (وهيبة غالب)، "المرأة والديمقراطية في اليمن"، **مجلة دراسات يمنية**، صنعاء: مركز الدراسات والبحوث اليمنية، عدد(54)، سبتمبر 1997.

211. فارع (وهيبة غالب)، "المرأة والديمقراطية والتحديث في اليمن"، **مجلة الثوابت**، العدد الخامس، صنعاء: أبريل - يونيو 1995.

212. قفله (محمد محمد)، "ثلاثة محاور أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجمهورية اليمنية"، **مجلة دراسات يمنية**، العدد (40)، أبريل - مايو 1990.

213. ألمقطري (عبد الغني)، "التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن: النتائج والمقومات والأفاق"، **مجلة اليمن**، عدد (13)، ماي 2001.

214. المنصور (كاسر)، "التنمية الإدارية: الحقيقة والأبعاد"، **مجلة الرائد العربي**، دمشق: 1994.

215. الكبيسي (عامر)، "الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة"، **المجلة العربية للإدارة**، العدد (01)، يونيو 2000.

216.الوادعي (ليلى)، "خطة تدريب طويلة الأجل للخدمة المدنية في اليمن":موجز توصيات الدراسة التي أعدها معهد الدراسات الاجتماعية الهولندي، **مجلة الإدارة الحديثة**، صنعاء: العدد 01، السنة الأولى، أبريل - يوليو 2000م.

217. اليوسف (يوسف خليفة)، "الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، **مجلة العلوم الاجتماعية**، المجلد (30)، العدد (02)، 2002م.

218. مجموعة باحثين، "خطة تدريب طويلة الأجل للخدمة المدنية في اليمن "، **مجلة الإدارة الحديثة**، السنة الأولى، العدد 01، يونيو 2000م.

219. زريبي ( نذير)، "دور الإدارة الجزائرية في بعث قيم الشخصية الوطنية وأثره على التنمية الشاملة"، **مجلة العلوم الإنسانية**، الجزائر: جامعة قسنطينة، عدد (01)، 1999.

## هـ.الوثائق الحكومية والتقارير الرسمية :

220. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، **تقرير التنمية البشرية لعام 1995**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1995.

221. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، (اليمن)، **تقرير تنمية الموارد البشرية 1998.**

222. تقرير الأمم المتحدة للعلوم والتكنولوجيا من أجل التنمية، 24 ماي 1978.

223. **التقرير الاستراتيجي اليمني لعام 2005**، الطبعة الثانية، صنعاء: المركز اليمني للدراسات الإستراتجية.

224. **الجمهورية اليمنية (وزارة الإدارة المحلية)، قانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية**، 2004م.

225.الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتنمية)، **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2001-2005)**، الجزء الثاني.

226. الجمهورية اليمنية (وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري)، **إدارة مشروع الإصلاح التنظيمي للإدارة العامة لترشيد الخدمة المدنية والتحديث**

**قانون الإدارة المحلية للدولة للفترة 1 مارس 1999م**، صنعاء: مكتب دائرة الإدارة والعمل، فبراير 1999.

227. الجمهورية اليمنية (وزارة الإدارة المحلية)، **التقرير العام للمؤتمر الأول للمجالس المحلية**، صنعاء، للفترة 13-16 مايو 2002م.

228. الجمهورية اليمنية، **تقرير التنمية البشرية**، (2000-2001).

229. الجمهورية اليمنية، (وزارة التخطيط والتنمية)، **استراتيجية التخفيف من الفقر (2003-2005)**.

230. الجمهورية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، صنعاء: **تقييم التجربة التعاونية**، 1991.

231. الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتنمية)، **الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2001-2005)، المجلد الأول** .

232. الجمهورية اليمنية، **وزارة التخطيط والتنمية**، صنعاء: الخطة الخمسية الأولى (1996-2000)، يوليو 1996.

233. الجمهورية اليمنية (وزارة الإعلام)، **الخطاب السياسي للرئيس علي عبد الله صالح**، صنعاء: مطابع وكالة سبأ للأنباء، 2003م.

234. الجمهورية اليمنية (وزارة التخطيط والتعاون الدولي)، **التقرير الاقتصادي السنوي 2004**، سبتمبر 2005.

235. الجمهورية اليمنية (مجلس النواب)، **القوانين التي أقرها المجلس حتى تاريخ 1991/03/10م، قانون رقم 19 لسنة 1991م.**

236. الجمهورية اليمنية (رئاسة مجلس الوزراء)، **البرنامج العام لحكومة المقدم إلى مجلس النواب**، مايو 2001م.

237. الجمهورية اليمنية (المركز الوطني للمعلومات)، **استعراض مشروع قانون السلطة المحلية ودوره في تنمية الإصلاح الإداري والمالي**، ورقة عمل مقدمة من وزارة الإدارة المحلية إلى المؤتمر الوطني للإصلاح والتطوير الإداري والمالي، صنعاء، 1997.

238. الجمهورية اليمنية، **الجريدة الرسمية**، عدد (1) الصادرة في 1990/05/31.

239.الجمهورية اليمنية، **الدستور الدائم الأول للجمهورية اليمنية**، صنعاء: المكتب القانوني لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، 1975.

240.الجمهورية اليمنية، **وثائق الإدارة المحلية في اليمن**، صنعاء: المعهد القومي للإدارة العامة، 1982.

241.الجمهورية اليمنية، (الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، **القانون العام لمكافحة الفساد**، 2006م.

242. دستور الجمهورية اليمنية المؤقت، **الجريدة الرسمية**، صنعاء: عدد (1) الصادرة في **1990/05/31.**

243. دستور الجمهورية اليمنية المعدل رقم المادة (17)، **الجريدة الرسمية**، صنعاء: عدد (9) الصادرة في **1991/05/31.**

244. القانون رقم **(4)** لسنة **2000** بشأن السلطة المحلية في الجمهورية اليمنية.

245. قانون السلطة المحلية رقم (04) لسنة 2000م.

246. قرار جمهوري رقم (20) بشأن قانون مجلس الوزراء "**الجريدة الرسمية** "، وزارة الشؤون القانونية، العدد السابع لسنة 1991م.

247. **وضع المرأة في اليمن**، صنعاء: اللجنة الوطنية للمرأة، سبتمبر 2000.

248**. وضع المرأة في اليمن**، صنعاء: اللجنة الوطنية للمرأة، سبتمبر 1998.

## 2. باللغة الأجنبية


**01**. A-H (Jackson), **Local government in developing countries,** (New York: MC Grow, Hill, 1992).

**02**. Beebe, Steven A., Timothy P. Mattet and K. David Roach, **Training and Development: Communication and Leadership Skills** (N.Y.: Pearson Education, Inc.), 2004.

**03.** Cope, S., etal " Resructuring Local Government in Hampshire: A case of Mistaken community Identity, **"Public Administration, Oxford, Black well publishers Ltd.,** Vol. 7, Spring 1997.

**04.** Dimock marshal, **public Administration**, New York, Holt Rinchart, 1969.

**05.** H. Fayol, **General and Industrial Management,** Pitman, N.Y., 1949.

**06.** Harold Laski, **(Bureaucracy, Encyclopedia of Social Sciences**), The Macmillan Co. New York, 1972.

**07**. Harik, Iliya F., **The political Mobilizations of Peasants: A study of an Egyptian Community,** Indian University Press, 1974.

**08.** Jennings, E. E., **The Anatomy of leadership**, Management of Personal Quarterly, 1961.

**09**. Modie (Gram), **Government of Great Britain**, London: Methuen, 1965.

**10**. Samuel Certo and Paul peter, **Strategic Management, A**fouison process, New York, 1990.

**11.** Tead. O. **The Art of Leadership,** N.Y., MaGraw_Hill, 1935.

**12.** WORLD Bank, Country Study, Y.A.R, **Development of Traditional Economy**, Wash, The world Bank, 1979.

## 3. مواقع الكترونية:(شبكة المعلومات)


01. الجمهورية اليمنية (الهيئة العامة للاستثمار)، **مميزات ومزايا الاستثمار في اليمن**، في:

- http://www.yemen-info/contents/detail.php?ID=1148

02. الجمهورية نت، **الحكم المحلي ودوره في الإصلاحات الإدارية والاقتصادية**، العدد 14775، 22 مايو 2008م في:

- http://www.algomhoriah.net/atach.php?id=13867

03. بيتر تلزمان سيفيانج وآخرون، **التنمية الاقتصادية المحلية**، "دليل وضع وتنفيذ استراتجيات الاقتصاد المحلي وخطط العمل بها" في:

- http://www.citiesofchange.net

04. تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، **تقييم الفساد في اليمن**، سبتمبر 2006 في:

- http://www.ardinc.com

05. جريدة الشرق الأوسط، **رئيس الهيئة العامة للاستثمار في اليمن: أكثر من مليار دولار قيمة المشاريع المسجلة العام الماضي، العدد 11057، 7 مارس 2009م في:**

- http://www.Saudidistribution.com

06. جريدة أخبار اليمن،" **مستثمرون يمنيون وخليجيون يعتبرون كلمة الرئيس الضمان الأكبر للاستثمار في اليمن**"، 2007/04/23م، في:

- http://www.yemenews.net/news_details.php?sid=771

07. جريدة العرب الأسبوعي "**الصناعة والاستثمار... رهان اليمن الاقتصادي الأول** "، السبت 2008/01/12م في:

- www.alarab.co.uk/previouspages/Alarab%20Weekly/2008/01/01../w09.pdf

08. حلمي سلام، "**العالم العربي لا يعترف بالتدريب** "، جريدة الأهرام، العدد 371، مايو 2004، في:

- http://arbi.ahram.org.eg/arabi/ahram/2004/5/1/Sook6.htm

09. صحيفة الجمهور نت، "**سفراء ووزراء وضبـــاط ومتنفذون وتجار وسماسرة.. أعـداء الاستثمار في اليمن**"، 12 أبريل 2010م في:

- http://www.aljumhor.net/portal/news-2083.htm

10. محمد بن سليمان الضبعان،**القيادة: أهمية اختيار المدير المناسب (الفعّال) في:**

- http://www.futureuniv.com

11. - http://newsyemen.net/view_news.asp?su_no=1_2009_03_1_26510

12. - www.alshibami.net/saqifa/showthread.php?p=212301

13. - www.adenlife.net/cat12.htm

14. - http://www.yemen-nic.net/files/workers/expert/yemen.pdf

# ƨرـ HUĂǩI